

Les  
**Allocations Familiales**  
**en Agriculture**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée en décembre 1939*

PAR

**Henry CHATENAY**

---

*Président de la Thèse : M. le Professeur R. PICARD.*

---

THÈSE DISPENSÉE DE LA SOUTENANCE EN  
EXÉCUTION DES DISPOSITIONS PRISES  
PAR M. LE MINISTRE DE L'ÉDUCATION  
NATIONALE EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS  
--- RAPPELÉS SOUS LES DRAPEAUX ---



POITIERS

IMPRIMERIE MODERNE, RENAULT & c<sup>ie</sup>  
15, RUE ARTHUR-RANC, 15

---

1939



**Les Allocations Familiales  
en Agriculture**



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

Les  
**Allocations Familiales  
en Agriculture**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée en décembre 1939*

PAR

**Henry CHATENAY**

---

*Président de la Thèse : M. le Professeur R. PICARD.*

---

THÈSE DISPENSÉE DE LA SOUTENANCE EN  
EXÉCUTION DES DISPOSITIONS PRISES  
PAR M. LE MINISTRE DE L'ÉDUCATION  
NATIONALE EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS  
----RAPPELÉS SOUS LES DRAPEAUX----



POITIERS

IMPRIMERIE MODERNE, RENAULT & C<sup>ie</sup>  
15, RUE ARTHUR-RANG, 15

---

1939

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les Thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*



*PREMIÈRE PARTIE*

---

**Les Allocations Familiales des Salariés agricoles**



## CHAPITRE PREMIER

### HISTORIQUE DE L'INSTITUTION

#### *Section I*

AVANT LA LOI DU 11 MARS 1932

Si la notion même d'allocation familiale est récente, depuis bien longtemps la question de l'aide à accorder à la famille préoccupe le monde.

Certains ont prétendu que cette idée remontait à Nerva et Trajan. Nerva, par esprit de bienfaisance et, encore plus, par raison d'Etat (il s'agissait de combattre la dépopulation croissante de l'Italie et de faciliter le recrutement de l'armée) avait résolu d'aider pécuniairement les habitants de la péninsule à élever leurs enfants.

Trajan réalisa l'idée et en systématisa l'application. Deux inscriptions capitales, l'une de Veleia (au sud de Plaisance), l'autre au pays des Ligures Narbiani (région de Bénévent) nous font connaître l'ingénieux mécanisme de l'opération. Le Trésor consentait des prêts aux propriétaires d'Italie contre un intérêt modique, 5% au maximum, parfois même la moitié, et les intérêts ainsi perçus constituaient la dotation d'une Caisse spéciale, la Caisse alimentaire, chargée de la répartition entre les parents des enfants assistés, proportionnellement au nombre de ces derniers.

D'autres ont soutenu qu'elles étaient nées du régime des

corporations : celles-ci versaient, en effet, des secours à leurs membres chargés de famille (1).

Ces divers antécédents nous semblent à l'origine de l'assistance aux familles nombreuses nécessiteuses, plutôt qu'à l'origine des allocations familiales. Plus juste nous paraît la théorie qui voit dans cette institution le corollaire de la doctrine scholastique du juste salaire, mais nous ne trouvons pas trace des réalisations pratiques qu'aurait pu inspirer cette doctrine avant que, solennellement reprise par le pape Léon XIII dans son encyclique *Rerum Novarum*, elle ne suscite les tentatives généreuses des Harmel, Marcesche et Romanet...

La première réalisation d'allocations familiales fut faite en 1862, où le Ministre de la Marine accorda à tous les marins, jusqu'au grade de quartier-maître, une allocation de 10 centimes par jour et par enfant de moins de 10 ans, à la condition que, inscrits maritimes, ils justifient de plus de 5 ans de services.

Ces allocations furent étendues en 1897 aux fonctionnaires des Finances, puis en 1908 à ceux de l'Instruction Publique, mais il faut attendre le 7 avril 1917 pour qu'elles soient généralisées à tous les fonctionnaires au-dessous d'un certain traitement, et le 14 novembre 1918 pour que cette dernière réserve tombe. Vers la même époque, les administrations départementales, municipales, les Compagnies de Chemin de fer et les Etablissements miniers accordent à leurs employés et ouvriers des avantages identiques.

Parallèlement, quelques entreprises particulières s'efforçaient d'encourager les familles nombreuses. MM. Bonvoisin et Magnan (2), dans leur intéressant ouvrage, fonda-

(1) PINTÉ. *Les Allocations Familiales*. Thèse, Lille, 1935.

(2) BONVOISIN et MAGNAN. *Allocations Familiales et Caisses de Compensation*, Sirey, Paris, 1930

mental en la matière, se sont livrés à une enquête d'où il ressort que la première initiative privée est due aux Etablissements Klein, de Vizille, qui, en 1884, instituèrent un service d'indemnité pour charges de famille.

En 1891, Léon Harmel créait au Val-des-Bois une *Caisse de Famille* chargée de répartir entre les ouvriers chefs de famille les sommes données par son entreprise.

Ces tentatives ne pouvaient avoir qu'un essor limité, car elles imposaient à leurs auteurs une charge sans cesse accrue par l'attraction même qu'exerçaient sur les ouvriers pères de famille les entreprises appliquant ces majorations de salaire. Cette charge favorisait les entreprises concurrentes qui pouvaient ainsi produire à moins de frais.

Ce fut le mérite de MM. Marcesche et Romanet de trouver la formule qui devait permettre l'extension rapide des allocations familiales. L'œuvre de M. Marcesche, pour antérieure qu'elle soit, est moins connue que celle de M. Romanet, directeur des Etablissements Regis Goya, à Grenoble.

M. Romanet imagina de répartir la charge des allocations familiales sur l'ensemble des entreprises de sa région exerçant une activité similaire. La concurrence se trouvait ainsi empêchée de jouer sur ce facteur, et, de plus, l'ouvrier père de famille ne risquait plus de voir se fermer devant lui les portes d'entreprises peu soucieuses d'accroître leurs charges sociales.

Le succès de cette *Caisse de Compensation des Mécaniciens, Chaudronniers et Fondeurs de l'Isère*, fondée en 1918, fut tel que partout se créèrent des caisses du même modèle : la Région Industrielle de Fourmies, le Consortium Roubaix-Tourcoing furent les premiers à adopter la formule, bientôt suivis par la plupart des industries de toute la France.

Avec le nombre des Caisses de Compensation se multiplie le nombre des ouvriers pères de famille bénéficiaires à qui sont versées des sommes de plus en plus importantes.

La loi du 19 décembre 1922, suivie du décret du 13 juillet 1923, rend obligatoire l'affiliation à une Caisse de Compensation pour les entreprises adjudicataires de Travaux Publics, mais partout ailleurs l'institution se développe librement.

Cependant, comme le Ministre du Travail le remarque dans sa circulaire du 25 juin 1932 : « L'institution arrive, « vers 1930, à un point de son évolution où elle marque un « temps d'arrêt. Depuis trois ans, la progression s'est sensiblement ralentie, le nombre des Caisses de Compensation n'a augmenté que de 2 unités de 1928 à 1929, de 3 de 1929 à 1930. En 1931, il a même diminué de 2 unités.

« Quant à l'effectif du personnel couvert par les Caisses, « il s'accroît de plus en plus lentement. Alors que du 1<sup>er</sup> janvier 1928 au 1<sup>er</sup> janvier 1929 il avait augmenté de 240.000, « l'accroissement annuel n'a plus été que de 80.000 au 1<sup>er</sup> janvier 1930, de 30.000 au 1<sup>er</sup> janvier 1932.

« ...Fallait-il laisser tomber une institution qui est née « et s'est développée surtout en France et qui a exercé une « influence heureuse sur la natalité, ainsi que sur la décroissance de la mortalité et de la morti-natalité infantile ? Les Pouvoirs Publics ne l'ont pas pensé, et, d'accord avec les initiateurs du mouvement, ils ont estimé « que la loi devait intervenir pour rétablir l'égalité des « charges entre les employeurs en imposant à tous l'obligation d'adhérer à une Caisse de Compensation ».

Nous en arrivons donc à la période légale de l'évolution des Allocations familiales, période qui fera l'objet de la section suivante. Mais, avant d'y passer, voyons quelle fut

la part de l'Agriculture dans le développement des Allocations familiales sous le régime de liberté.

Malgré les difficultés éprouvées par les cultivateurs au lendemain de la guerre, l'agriculture suivit aussitôt le mouvement en faveur des Allocations familiales. En 1920, alors qu'il n'existait encore par toute la France que 6 Caisses de Compensation industrielles, se créait à Paris la Caisse de Compensation Agricole de l'Ile-de-France, puis Bordeaux et Tours en étaient dotées à leur tour.

En 1924, nous trouvons, en plus : les Caisses de l'Eure, de Bû, de Châteaudun, d'Orléans, d'Arras, de Montivilliers et de Soissons, auxquelles viennent s'ajouter en 1925, Rouen, Glos-Lisieux, Laon, Château-Thierry, Chaumont, la Brie, Rethel et Caen.

En 1928, nous trouvons 34 Caisses, étendant leur action sur 43 départements, mais comme dans l'industrie et le commerce, et plus encore, le développement se ralentit et s'arrête. C'est qu'au manque de concentration de l'Agriculture française qui freine toute tentative d'organisation professionnelle viennent s'ajouter des difficultés nées du régime de travail même de l'agriculture, difficultés que nous exposerons plus loin.

A ces difficultés de création et de recrutement s'ajoutent des difficultés de financement. Alors que le salaire constitue pour l'industrie et le commerce une base facile dont il suffit de calculer le pourcentage à demander aux adhérents des Caisses de Compensation, les modes de calcul sont pour l'Agriculture aussi variés que l'agriculture elle-même : forfait au nombre d'ouvriers employés, taxe à l'hectare avec un coefficient suivant le genre de culture et la valeur de la terre, pourcentage des salaires versés, etc...

Pour ces différentes raisons, le développement des Allocations Familiales est encore plus difficile dans l'agriculture qu'ailleurs, et nous verrons qu'il ne suffira pas de donner à l'institution la sanction de la loi pour la rendre universelle ni surtout universellement satisfaisante.

## *Section II*

### PÉRIODE LÉGALE

Tandis que les Allocations Familiales se développaient librement dans les industries privées, le Parlement se préoccupait d'en étendre le bénéfice à tout le pays au moyen d'une loi.

Dès 1920, une proposition Bokanowski posait le problème, et depuis, pas une législature ne devait se passer sans qu'interventions, projets de lois et rapports ne viennent grossir le dossier des Allocations Familiales. En 1929, la question atteint son point crucial : le 24 juillet, après une intervention de M. Lerolle, M. Landry, dont l'opinion fait autorité sur les questions touchant à la Famille, apporte à la tribune une proposition signée de 220 députés, et le lendemain le gouvernement dépose un projet de loi signé de MM. Poincaré, Loucheur et Hennessy.

Il faudra attendre, toutefois, 1931 pour que les Commissions auxquelles les différents projets avaient été renvoyés publient leurs rapports, présentés à la Chambre des Députés par M. Lerolle et au Sénat par M. François-Saint-Maur, et ce n'est que le 11 mars 1932 que sera promulguée la loi des Allocations Familiales.

Cette loi nouvelle devait être insérée dans le Code du Travail, au titre III du Livre I, où elle forme un chapitre nouveau, intitulé « des Allocations Familiales », qui comprend les articles 74 a) à 74 l).

Son premier article s'adressait à la fois aux salariés « *des professions industrielles, commerciales, agricoles et libérales* », mais son application devait être moins générale et plus lente. Si le règlement d'Administration Publique du 14 mars 1933 (*J. O.* du 15 mars 1933) étendait le bénéfice des Allocations Familiales aux professions industrielles, commerciales et libérales, 26 décrets successifs, dont le dernier ne paraîtra que le 31 mai 1938, seront nécessaires pour que toutes les catégories de salariés soient bénéficiaires de la loi.

Cette date du 31 mai 1938 nous semble la limite de la période de mise en œuvre de la loi du 11 mars 1932, car il paraît impropre d'invoquer cette loi pour une « *extension* » aux employeurs, exploitants et travailleurs indépendants. Nous essayerons même de montrer que les difficultés rencontrées pour cette prétendue « *extension* » proviennent en partie de cette erreur de base.

Une loi basée sur le principe du salariat ne saurait servir de cadre, ni même de soutien à une œuvre d'une portée bien plus générale : la défense de la famille française. C'est d'ailleurs ce qui a amené les Pouvoirs Publics à élaborer le Code de la Famille.

Nous nous bornerons dans cette partie à étudier la loi du 11 mars 1932 et son extension propre, restreignant même notre investigation à l'application de la loi aux salariés agricoles, renvoyant l'étude des allocations familiales des employeurs, exploitants agricoles et des artisans ruraux à la seconde partie.

Alors que le règlement d'Administration Publique du 14 mars 1933 rendait la loi applicable aux professions industrielles, commerciales et libérales, c'est seulement le décret-loi du 30 octobre 1935 qui marque le début de l'application à l'Agriculture. Ce retard est dû aux difficultés d'extension à l'agriculture d'une législation faite pour l'industrie et le commerce où le régime de vie et de travail est totalement différent. Les obstacles rencontrés dans l'application de la loi des Assurances Sociales étaient là pour le prouver péremptoirement.

Le décret du 30 octobre 1935, définissant les exploitations agricoles et se rattachant à l'agriculture, ne donne encore aux employeurs visés que la faculté d'adhérer aux Caisses de Compensation.

L'obligation légale ne sera édictée que par le décret du 5 août 1936, décret portant règlement d'administration publique. Ce décret ne fait d'ailleurs que poser le principe de l'application de la loi de 1932 à l'Agriculture, car il subordonne l'assujettissement des différentes catégories d'employeurs agricoles à des décrets particuliers pris après consultation des Chambres d'agriculture et sur proposition du Ministre du Travail et du Ministre de l'Agriculture.

Ces décrets devaient être publiés le 7 novembre 1936 « pour les professions agricoles définies par l'article 1<sup>er</sup> du « décret-loi du 30 octobre 1935 » dans tous les départements « à l'exception des exploitations agricoles proprement dites « et des exploitations d'élevage », puis « les exploitations agricoles de quelque nature qu'elles soient » étaient touchées successivement suivant les départements par les décrets des 8 novembre 1936, 31 décembre 1936 et 30 janvier 1937.

L'extension de la loi en surface était terminée et le

1<sup>er</sup> juillet 1937, elle était applicable dans toute la France. Restait l'application en profondeur.

Le règlement d'Administration Publique du 5 août 1936 se bornait à reprendre les dispositions de la loi du 11 mars 1932, s'appliquant donc à « *tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou employés de quelque âge ou quelque sexe qu'ils soient* ». L'article 2 du décret du 5 août 1936 définissait cependant comme « *occupation habituelle* » l'emploi pendant plus de 75 jours par an.

Le 31 mai 1938, un décret-loi vint compléter l'obligation des employeurs en leur retirant le bénéfice de la réserve de l'article 2 du précédent décret et les assujettit « *quels que soient le nombre de leurs salariés et le nombre des journées de travail fournis par chacun d'eux* ». L'assujettissement s'étendait même pour les membres majeurs de la famille ou de celle du conjoint non associés aux bénéficiaires.

Le même décret complète, par son article 8, les dispositions du décret du 30 octobre 1935 en faisant entrer dans la liste des professions soumises au régime agricole des Allocations Familiales deux nouvelles catégories d'employeurs.

Relevons aussi dans le décret-loi du 31 mai 1938 les premiers essais d'extension de la loi aux employeurs et travailleurs indépendants de l'agriculture ; mais nous laisserons cette question pour constater seulement que ce décret clôt la série des mesures d'application aux salariés agricoles.

## CHAPITRE II

### RÉGIME LÉGAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES DES SALARIÉS AGRICOLES

*(Loi du 11 mars 1932)*

L'objet de la loi du 11 mars 1932, dont 26 décrets successifs devaient préciser les modalités d'application, est d'assurer à tous les salariés chefs de famille le bénéfice d'allocations familiales.

Cette loi n'est donc, et ne peut être, qu'une loi de salariat et c'est à tort, croyons-nous, qu'on a voulu la prendre comme point de départ d'une législation familiale complète. Le décret-loi du 19 juillet 1939 l'a, plus justement, réduit à n'être qu'un article de l'ensemble plus vaste du Code de la Famille.

Quoi qu'il en soit, le législateur est resté dans la logique, quand, partant d'une notion de salariat, il a créé des organismes rattachés à la profession et puisant leurs ressources dans le travail professionnel.

Une fois le principe posé que la charge des Allocations Familiales incombait aux employeurs, on a cherché à répartir équitablement cette charge, et la formule des Caisses de Compensation, qui avait fait ses preuves sous le régime de liberté, a paru la meilleure. « C'est, dit l'exposé des motifs, le seul système qui donne des garanties sûres contre toute exclusion des chefs de famille. »

Restait la question de la gestion des Caisses et, là aussi, se référant aux heureux résultats obtenus jusque-là, on a préféré s'en tenir au régime de la liberté contrôlée : les Caisses de Compensation restent libres d'assurer, sous leur propre responsabilité, la gestion de leurs services ; elles doivent seulement avoir reçu l'autorisation de fonctionner comme organe d'exécution de la loi : l'agrément. Cet agrément qui, à l'origine, dépendait des Ministres du Travail et de l'Agriculture est, depuis le décret-loi du 31 mai 1938, réservé, en ce qui concerne les Caisses agricoles, au Ministre de l'Agriculture.

### *Section I*

#### DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI

Avant d'étudier le mécanisme des Caisses de Compensation, examinons les sujets de la loi : assujettis et bénéficiaires. Pour l'application de la loi de 1932 sur les Allocations Familiales, ils avaient un lien commun : *la profession*.

Le législateur avait, en effet, désigné de façon limitative, les professions qui pourraient bénéficier du régime agricole. Et, pour cette classification, au contraire de ce qui avait été fait pour la loi sur les Assurances Sociales, était prise en considération la profession principale de l'employeur, chef de l'entreprise envisagée et non la profession ou spécialité du salarié.

Alors que la loi des Assurances Sociales assujettit le salarié et lui accorde le libre choix de sa caisse, la loi sur les Allocations Familiales, telle qu'elle résultait de la loi

du 11 mars 1932 était applicable « à la profession de l'em-  
« ployeur et non à celle du salarié » (Réponse Ministérielle  
n° 1136 ; J. O., du 23 janvier 1937).

Si, donc, dans une entreprise agricole, certains ouvriers, mécaniciens ou gens de maison par exemple, sont titulaires de la carte jaune des Assurances Sociales, ils étaient pour les Allocations Familiales soumis au même régime que leurs camarades ouvriers agricoles de la même maison, titulaires de la carte verte.

Quelles étaient les professions appelées à bénéficier du régime agricole ? Tout d'abord, nous dit le décret du 30 octobre 1935 :

- 1° Les exploitations forestières ;
- 2° Les entreprises de toutes natures : bureaux, dépôts, magasins de vente rattachés à des syndicats ou exploitations agricoles, lorsque l'exploitation agricole constitue le principal établissement ;
- 3° Les exploitations agricoles de toutes natures y compris les exploitations d'élevage, de dressage, d'entraînement et haras ;
- 4° Les sociétés coopératives agricoles, sociétés d'intérêt collectif et les sociétés agricoles diverses ;
- 5° Les sociétés à cadre coopératif dites fruitières ;
- 6° Les Caisses mutuelles d'Assurances agricoles, les Caisses Mutuelles de Crédit Agricole ;
- 7° Les Associations de propriétaires agricoles ;
- 8° Les Chambres d'Agriculture ;
- 9° Les entreprises et les particuliers s'occupant à l'entretien ou la mise en état des jardins des ouvriers qui, n'étant pas patrons, sont assimilés aux ouvriers agricoles ;
- 10° Les artisans ruraux ayant moins de 2 ouvriers ;

11° Les entrepreneurs de battage ou de travaux agricoles.

A ces professions, le décret du 31 décembre 1936 a ajouté (article 2) :

les exploitations maraîchères ;  
les exploitations horticoles  
et les établissements se livrant à la culture des champignons ;

et le décret-loi du 31 mai 1938, par son article 8 :

les établissements d'ostréiculture, de myxiculture, de pisciculture et établissements assimilés ;

les groupements ou particuliers ayant à leur service des gardes-chasse, gardes-pêche, gardes forestiers, jardiniers ou jardiniers-gardes de propriétés.

Le décret-loi du 19 juillet 1939 a complètement changé ce régime. Désormais, l'allocation familiale des salariés n'est plus rattachée à la profession, mais à *l'habitat*.

Suivant que le salarié habite dans une localité de plus de 2.000 habitants agglomérés ou de moins de 2.000 habitants, l'allocation familiale sera calculée sur un taux de salaire moyen départemental différent : le premier fixé, « *après avis de la commission locale des allocations familiales du commerce et de l'industrie en tenant compte des salaires effectivement payés dans le commerce et l'industrie* » ; le second, « *après avis du Comité Départemental des Allocations Familiales Agricoles, en tenant compte des salaires effectifs payés dans l'agriculture, le commerce rural et l'artisanat rural.* »

Le classement des localités n'est pas mathématiquement rigoureux et est susceptible de revision par une commission interministérielle suivant le caractère rural ou urbain des localités.

Cette distinction montre, comme l'avaient déjà indiqué

la compétence du Comité Départemental des Allocations Familiales Agricoles et la prise en considération des salaires agricoles, que l'on a voulu grouper dans la seconde catégorie la majorité des salariés de l'agriculture. Ce sera donc, en fait, le régime des Allocations Familiales Agricoles, bien que l'on puisse dire que ce n'est là qu'une question de taux, et qu'en principe, il n'existe plus qu'un seul régime d'Allocations Familiales pour les salariés quelle que soit leur profession.

Ce régime comporte des devoirs pour les employeurs et des droits pour les salariés. Voyons leur étendue.

#### *Les employeurs.*

Le décret du 31 mai 1938 ayant supprimé la réserve de l'occupation de salariés pendant plus de 75 jours par an que comportait le décret du 5 août 1936, on peut dire que la loi oblige tout employeur :

1<sup>o</sup> A s'affilier à une Caisse de Compensation ;

2<sup>o</sup> A payer ses cotisations à cette Caisse, obligations sanctionnées par des amendes de 5 à 15 francs en cas de contravention et de 16 à 100 francs en cas de récidive, amendes appliquées autant de fois qu'il y a de personnes employées dans l'établissement.

L'employeur défaillant est, de plus, susceptible d'être condamné au paiement de dommages-intérêts qui ne pourront être inférieurs au montant des allocations dues.

Le décret du 31 mai 1938, en supprimant la réserve d'occupation pendant plus de 75 jours par an, prévoyait, toutefois, qu'il serait versé par l'Etat, dans la limite des crédits inscrits au budget du Ministère de l'Agriculture, aux Caisses de Compensation, une bonification venant en déduc-

tion de la cotisation des employeurs occupant des ouvriers moins de 75 jours par an (art. 5). Il ne subsiste rien de cette disposition dans le décret-loi du 19 juillet 1939 qui, au contraire, prévoit le décompte en journées des heures de travail effectuées par tranches de durée inférieure à la journée légale de travail (art. 21).

### *Les salariés.*

On peut distinguer dans les avantages que la loi confère au salarié chef de famille allocataire :

1° Le droit proprement dit à l'allocation familiale qui lui est personnel, en fonction de son travail dans l'entreprise visée par la loi sous le régime de la loi de 1932, en fonction de sa qualité de salarié dans le nouveau régime du Code de la famille ;

2° Le bénéfice de l'allocation qui est attribué non à l'ouvrier, mais à l'enfant.

Cette distinction qui avait été établie par l'usage, avant la loi, a été maintenue par elle, puisqu'elle laisse la possibilité aux Caisses de Compensation de faire les versements directement « *à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant* » (art. 74 b).

Tout salarié, donc, « *quels que soient son âge, son sexe* », a droit à l'allocation familiale s'il a la charge de deux enfants ou plus (décret du 19 juillet 1939, art. 11) et son droit est garanti par :

1° Une action directe et des privilèges spéciaux (loi du 11 mars 1932, art. 3).

2° Un privilège général inscrit au 7<sup>e</sup> rang de l'article 2101 du Code civil (*id.*, art. 7) ;

3° La possibilité d'intenter une action en dommages-

intérêts à l'employeur qui ne remplit pas ses obligations (*id.*, art. 5).

L'allocation familiale, contrairement à ce qui existe pour son complément l'allocation de « la mère au foyer » instituée par le décret-loi du 19 juillet 1939, est due au salarié quelle que soit sa nationalité, pourvu que les enfants à charge résident en France (art. 2).

Mais, c'est l'enfant qui est le réel bénéficiaire de la loi. En plus de la disposition précédemment signalée qui fait que l'enfant est, en somme, assisté directement sans l'intermédiaire du salarié, d'autres dispositions confirment le fait.

C'est ainsi qu'un même enfant, à la charge pourtant d'un salarié ayant droit, bénéficiera ou ne bénéficiera pas de la loi suivant sa résidence en France ou à l'étranger, même s'il est de nationalité française (Code, art. 74 b).

C'est ainsi encore qu'un même enfant ne peut donner droit qu'à une seule allocation, alors même qu'il serait simultanément à la charge de plusieurs salariés, son père et sa mère, par exemple. Jusqu'au décret-loi du 12 novembre 1938, l'allocation versée était celle touchée par le chef de famille, mais ce décret prévoyait que « *lorsque le père et la mère ou l'ascendant et l'ascendante à la charge desquels se trouvent les enfants sont susceptibles de recevoir des allocations familiales ou allocations similaires prévues par d'autres réglementations, l'allocation ne pourra être versée qu'à celui des deux conjoints qui bénéficiera du barème le plus favorable* » (art. 7).

Le décret-loi du 19 juillet 1939 a adopté une disposition un peu différente : l'allocation payée sera celle du chef de famille, mais le conjoint susceptible de toucher une allocation supérieure pourra toucher le supplément provenant

de la différence des taux (art. 18), l'allocation étant due intégralement à la mère ou à l'ascendante salariée lorsque le père ou l'ascendant est dans l'incapacité de travailler ou en chômage, ou qu'il est présumé absent, ou que son domicile est inconnu.

L'enfant ou descendant du salarié pour bénéficier de la loi, doit :

1<sup>o</sup> Etre enfant légitime ou reconnu légalement ou encore neveu ou nièce du salarié,

ou bien avoir été adopté dans les formes prévues au titre VIII du Code civil,

ou bien encore être pupille du salarié, c'est-à-dire être l'objet d'un des trois cas prévus par le Code civil : tutelle dative, tutelle testamentaire ou tutelle légale,

ou enfin avoir été recueilli effectivement par le salarié ;

2<sup>o</sup> Etre à la charge du salarié, soit qu'il vive avec lui, soit que ce dernier paye son entretien ;

3<sup>o</sup> Résider en France ;

4<sup>o</sup> Etre mineur de 14 ans, c'est-à-dire non libéré de l'obligation scolaire, ou de 17 ans s'il poursuit ses études, fait l'objet d'un contrat d'apprentissage régulier ou s'il est dans l'impossibilité constatée de se livrer à aucun travail salarié par suite d'infirmité ou de maladie chronique.

Ces conditions suffisaient sous le régime de la loi de 1932 à ouvrir droit aux Allocations familiales, droit qui, dans le nouveau régime résultant du décret-loi du 19 juillet 1939, ne sera plus donné qu'au deuxième enfant à charge et aux suivants.

## Section II

### ORGANES DE CONTROLE

L'application des dispositions légales que nous venons d'énumérer impose un contrôle sérieux et dont l'importance a paru de plus en plus grande au fur et à mesure des difficultés rencontrées.

La loi de 1932 se contentait, par son article 6, de confier ce contrôle « *aux Inspecteurs du Travail, concurremment avec les Officiers de Police Judiciaire* », mais le décret du 5 août 1936 surajoutait la surveillance des « *fonctionnaires et agents du Service de l'Inspection Générale des Associations Agricoles et des Institutions de Crédit et du Service de la Main-d'Œuvre Agricole, ainsi que des Inspecteurs des Assurances Sociales (art. 16)* ».

Le 16 février 1937, un décret venait encore « *habiliter à exercer les fonctions de contrôleurs de la main-d'œuvre agricole, en ce qui concerne l'application aux professions agricoles de la loi des Allocations Familiales, les Directeurs des Services Agricoles et les Professeurs d'Agriculture départementaux (art. 1)* ».

La surveillance ainsi organisée se montrant insuffisante, on tenta de compléter le contrôle individuel, jusque-là employé, par un contrôle collectif. A cet effet, le décret du 12 mars 1937 ordonnait :

1° L'affichage dans les mairies de la liste des employeurs assujettis ;

2° L'ouverture dans toutes les communes d'une enquête

pour établir le nombre des salariés allocataires et le nombre des enfants bénéficiaires.

Si la deuxième mesure était un simple recensement, la première comportait un véritable contrôle, puisque l'affiche devait indiquer la Caisse de Compensation choisie par l'assujetti et, par l'indication de l'étendue des exploitations et du nombre des salariés utilisés, fournir les éléments du calcul de l'assujettissement. L'affichage donnait, de plus, la sanction de la publicité.

Mais tous ces divers contrôles étaient en quelque sorte incidentels, les agents, fonctionnaires ou autorités administratives qui y étaient habilités remplissant cette fonction en sus des devoirs de leur charge principale. Il s'agissait plutôt d'une surveillance que d'un contrôle proprement dit.

Ce contrôle spécial devait être l'œuvre du décret du 31 mai 1938 qui prévoyait la création d'un corps de contrôleurs spéciaux dont le nombre était fixé pour 1938 à 15 (art. 16) et dont les pouvoirs de police devaient être déterminés par le décret du 2 septembre 1938.

Ces contrôleurs des Allocations Familiales, de même d'ailleurs que les agents et fonctionnaires désignés par les décrets des 5 août 1936 et 16 février 1937, et dont nous avons donné précédemment la liste, ont un droit de surveillance non seulement sur les individus, employés et salariés, assujettis à la loi, mais encore sur les Caisses de Compensation.

Le décret-loi du 19 juillet 1939 a innové là encore. Il prévoit la nomination par les Caisses de Compensation agréées de contrôleurs qui, soumis à la prestation du serment « *de ne rien révéler des secrets de fabrication et en général des procédés et résultats d'exploitation dont ils pourraient*

« prendre connaissance dans l'exercice de leur mission » et à un agrément du Ministre du Travail valable pour cinq ans, disposeront « des mêmes pouvoirs que ceux qui sont « attribués aux Inspecteurs du Travail en vue de l'application de la législation sur les Allocations Familiales dans les entreprises industrielles et commerciales ».

Ce contrôle semble devoir remplacer le contrôle institué par le décret de mai 1938, mais n'est pas applicable aux Caisses de Compensation agricoles.

### Section III

#### ORGANES D'APPLICATION : LES CAISSES DE COMPENSATION

Tout l'édifice des Allocations Familiales repose sur les Caisses de Compensation, au point que M. François-Saint-Maur, rapporteur de la loi au Sénat, a pu dire : « C'est la Caisse de Compensation qui est le pivot de la loi (rapport précité, p. 25) ».

Nous n'entrerons pas dans le détail de l'étude de ces organismes qui ont fait l'objet d'un très intéressant ouvrage de M. Helleu (1), et nous nous bornerons à en indiquer les caractéristiques.

Le législateur n'a pas donné de définition précise de la Caisse de Compensation, se contentant d'indiquer les conditions que ces institutions devraient remplir pour obtenir l'agrément ministériel qui leur est imposé (*R. A. P.*, 5 août 1936, chap. I et II) et les justifications qu'elles auraient à fournir par la suite (chap. III) pour le conserver.

(1) HELLEU. *Les Caisses de Compensation d'Allocations Familiales*. Thèse, Paris, 1937.

### I. — *Statut juridique.*

La loi se montre très libérale, ne demandant à la Caisse de Compensation qui présente une demande d'agrément que « *de posséder la capacité juridique ou même simplement de participer à celle du groupement entre les membres duquel elle est constituée* » (art. 3, § 1).

Elle peut donc adopter n'importe quel mode de constitution et même ne constituer qu'une section d'une association ou d'une mutuelle.

### II. — *Effectifs.*

Seule réserve, est posée une condition d'effectif afin que le principe même de la compensation : le nombre, soit sauvegardé.

Le règlement d'Administration publique du 5 août 1936 édicte que les Caisses devront compter au moins 100 employeurs affiliés, occupant au total habituellement 3.000 ouvriers et employés, ou au moins 50% du nombre des ouvriers et employés du département (art. 3, § 3) ou de leur circonscription, quand celle-ci n'est pas le département (*id.*, § 4).

Cette réserve d'effectifs est même restreinte à l'obligation de grouper 100 employeurs pour les Caisses d'Allocations Familiales constituées par des groupements agricoles ou des unions de groupements agricoles fonctionnant sous le régime de la loi du 4 juillet 1900. Par contre, ces Caisses sont tenues d'adhérer à une Caisse de surcompensation fonctionnant dans le cadre national.

### III. — *Garanties financières.*

Les Caisses ainsi constituées devront, en outre, pour

obtenir l'agrément ministériel, présenter des garanties financières et statutaires.

Elles doivent « *prendre l'engagement de constituer un « fonds de roulement et un fonds de réserve dont le montant « minimum est fixé par le Ministre du Travail pour chaque « institution, eu égard aux garanties présentées par elle. Ce « minimum ne pourra pas dépasser la valeur des versements « effectués au cours du trimestre précédent ou, si l'institution « n'a pas encore fonctionné pendant un trimestre, la valeur des « versements effectués par une institution similaire pour le « même nombre d'ouvriers ou employés occupés par les em- « ployeurs affiliés ».*

A ce texte, qui est celui du décret du 5 août 1936 (art. 3), il faut apporter la correction que les pouvoirs attribués au Ministre du Travail sont, depuis le décret du 31 mai 1938, exercés par le Ministre de l'Agriculture « pour l'application aux professions agricoles des lois et décrets sur les « Allocations Familiales » (art. 1).

#### IV. — *Garanties statutaires.*

Le ministre dont l'agrément est sollicité devra veiller à ce que les statuts ou règlements des Caisses de Compensation contiennent un certain nombre d'indications : compétence professionnelle et territoriale de la Caisse, taux et mode de versement des allocations, âge des bénéficiaires, conditions de répartition des charges entre les employeurs.

De plus, ces statuts ne doivent contenir aucune disposition permettant de refuser l'admission ou de prononcer l'exclusion d'un employeur se trouvant dans les limites de compétence professionnelle et territoriale de la Caisse. Ils doivent prévoir la responsabilité de la Caisse en cas de

versement indirect des allocations (par l'intermédiaire des employeurs, par exemple) et déterminer les particularités de la Caisse : collaboration de représentants des chefs de famille allocataires, création de services sociaux annexes..., etc...

Toutes les conditions précédemment indiquées réunies, la Caisse de Compensation devra encore pour pouvoir fonctionner dans le cadre légal obtenir *l'agrément ministériel*.

Elle présentera alors une demande au Ministre de l'Agriculture, demande à laquelle seront jointes les pièces suivantes :

1° Les justifications de l'existence des conditions énumérées ci-dessus ;

2° La liste des personnes qui sont, à un titre quelconque, chargées de l'administration ou de la direction, ainsi qu'un extrait du procès-verbal de la séance de l'Assemblée Générale ou du Conseil d'Administration au cours de laquelle ces personnes ont été désignées ;

3° Un relevé certifié sincère et véritable du nombre des employeurs affiliés avec l'indication du nombre d'ouvriers et employés qu'ils occupent habituellement ;

4° Une copie du dernier bilan annuel ;

5° Une situation du compte des allocations distribuées au cours du dernier trimestre écoulé, ainsi que la situation du fonds de roulement et du fonds de réserve (*R. A. P.*, art. 5).

Jusqu'au décret-loi du 31 mai 1938, la demande d'agrément était alors soumise, pour avis, d'abord à la Chambre d'Agriculture du département ou des départements intéressés, puis à la Commission Supérieure des Allocations Familiales.

Dans le nouveau régime instauré par ce décret, pour les Allocations Familiales Agricoles, ces avis seront donnés par le Comité Départemental des Allocations Familiales Agricoles et par la Commission Supérieure des Allocations Familiales Agricoles.

Ces avis obtenus, le Ministre de l'Agriculture donnera, par arrêté, son agrément. Signalons que cet agrément était l'objet d'un arrêté concerté des Ministres du Travail et de l'Agriculture, avant que le décret-loi du 31 mai 1938 ne réserve au seul Ministre de l'Agriculture tout ce qui concerne les Allocations Familiales Agricoles.

Par la suite, il appartiendra aussi au Ministre de l'Agriculture de veiller au maintien des conditions requises pour l'agrément et à l'application de la loi, notamment pour le paiement de l'allocation au taux minimum qu'il lui appartient de fixer.

Pour permettre cette vérification, les Caisses sont tenues :

1<sup>o</sup> De faire connaître, préalablement à leur mise en vigueur, toutes les modifications apportées à leurs statuts et règlements intérieurs et, dans le délai d'un mois, tout changement survenu dans la composition du Conseil ou Comité d'Administration ou de Direction ;

2<sup>o</sup> De fournir annuellement des copies certifiées exactes et sincères de leur bilan dans le délai maximum d'un mois à dater du jour où le bilan aura été approuvé par l'Assemblée Générale ;

3<sup>o</sup> De fournir, dans les trois premiers mois de chaque année, un état indiquant au 1<sup>er</sup> janvier le nombre des employeurs affiliés, l'effectif total des ouvriers et employés occupés par ceux-ci, le nombre des chefs de famille allocataires, le nombre des enfants bénéficiaires, le total des allocations familiales versées au cours de l'année précé-

dente et le montant du fonds de réserve et du fonds de roulement à la fin de la même année ;

4<sup>o</sup> De faire, à tout moment, sur la réquisition du Ministre de l'Agriculture, la preuve, notamment par la communication au Ministre ou à son délégué des registres et pièces comptables, que l'institution continue à satisfaire aux conditions auxquelles a été subordonné son agrément (*R. A. P.*, art. 7).

Et, s'il est établi :

1<sup>o</sup> Que les documents, comptes et justifications qu'elles ont fournis en vue ou conséquence de son agrément sont inexacts ;

2<sup>o</sup> Qu'elles ne remplissent plus les conditions auxquelles son agrément a été donné ;

3<sup>o</sup> Qu'elles sont dans l'impossibilité de remplir leurs obligations statutaires et celles qui résultent des décrets successifs concernant les Allocations Familiales Agricoles ;

4<sup>o</sup> Que la proportion des ouvriers et employés allocataires par rapport à l'effectif total du personnel, ainsi que la proportion des enfants bénéficiaires par rapport à l'effectif total du personnel sont inférieures à celles qui sont constatées dans les institutions fonctionnant, pour les mêmes professions, dans la circonscription ou, à défaut, dans la région ;

le Ministre peut prendre un nouvel arrêté portant retrait de l'agrément précédemment donné.

L'étude de la procédure de l'agrément et des conditions auxquelles il est subordonné a fait apparaître à nos yeux l'existence de nouveaux rouages dans le mécanisme légal des Allocations Familiales : Caisses Nationales de Surcompensation et organes consultatifs : Comités départe-

mentaux et Commission Supérieure des Allocations Familiales Agricoles.

*Caisses Nationales de Surcompensation.*

La concession d'effectifs réduits faite aux organisations agricoles régies par la loi du 4 juillet 1900 et qui s'adjoignent une section d'Allocations Familiales risquait d'empêcher une répartition suffisamment large des charges et bénéfices de la loi. Aussi le décret du 5 août 1936, en même temps qu'il faisait cette concession, la compensait-il par l'obligation pour ces organismes de s'affilier à une ou plusieurs Caisses Nationales de Surcompensation.

Obligation à laquelle le décret du 15 novembre de la même année devait ajouter celle de faire entrer dans la compensation assurée à cette ou ces Caisses un pourcentage d'au moins 25 % de leurs charges résultant du paiement des Allocations Familiales.

On rétablissait ainsi le principe fondamental de la Compensation, sans bouleverser le cadre des organisations agricoles préétablies.

Les Caisses Nationales de Surcompensation, dont le statut juridique est le même que celui des Caisses de Compensation, ont leur compétence professionnelle et territoriale déterminée par leur objet même. Le montant minimum de leurs fonds de roulement et de réserve est fixé par arrêté ministériel pour chaque institution. Elles doivent, tout comme les Caisses primaires, demander l'agrément et fournir par la suite toutes justifications réclamées d'elles.

Il existe actuellement deux Caisses de Surcompensation ayant toutes les deux leur siège à Paris : l'une, la Caisse Nationale Agricole d'Allocations Familiales, 128,

boulevard Saint-Germain ; l'autre, la Caisse Centrale d'Allocations Familiales Mutuelles Agricoles, 44-46, rue de Douai.

#### *Section IV*

##### ORGANES CONSULTATIFS

Avant l'arrêté ministériel du 31 août 1938, pris en application du décret-loi du 31 mai 1938, les organes consultatifs des Allocations Familiales agricoles étaient :

1<sup>o</sup> Sur le plan départemental :

le Comité d'Entente,

la Chambre d'Agriculture constituée en Commission départementale.

2<sup>o</sup> Sur le plan national :

la Commission Supérieure des Allocations Familiales,

la Commission des Allocations Familiales en Agriculture.

Le Comité d'Entente Départemental, défini par l'article 12 du Règlement d'Administration Publique du 5 août 1936, était composé de représentants des Caisses de Compensation fonctionnant dans le département et du Directeur des Services Agricoles. Il devait « *veiller à l'établissement d'un taux uniforme des cotisations à percevoir* ».

Plus générales étaient les attributions de la Commission Départementale composée de la Chambre d'Agriculture complétée par l'adjonction de deux pères de famille nombreuse, salariés agricoles, des représentants des Caisses, de deux membres de la Commission locale des Allocations Familiales prévue pour l'application aux autres professions

et présidée par le Préfet. Elle était habilitée à se prononcer sur l'octroi et le retrait d'agrément des Caisses de sa compétence territoriale, la mise en vigueur des dispositions légales, la fixation du taux minimum d'allocation et toute question intéressant le fonctionnement des Allocations Familiales dans sa circonscription.

Jusqu'au décret du 31 août 1938, il n'existait qu'une Commission Supérieure des Allocations Familiales pour toutes les professions. Cette Commission, créée par le décret du 2 octobre 1932, avait, sur le plan national, des attributions identiques à celles que possédait la Commission Départementale sur le plan local, devant être de plus en plus consultée pour l'établissement des décrets et règlements d'administration publique relatifs aux Allocations Familiales.

A côté de cette Commission, et venant la compléter pour les questions agricoles, existait la Commission des Allocations Familiales en Agriculture instituée en 1925 (arrêté du 28 août) et qui avait survécu après la loi du 11 mars 1932.

Le décret-loi du 31 mai 1938, rattachant au Ministère de l'Agriculture tout ce qui se rapporte à l'application des Allocations Familiales Agricoles, a été l'origine d'une nouvelle organisation des organes consultatifs des Allocations Familiales en Agriculture, et maintenant nous trouvons :

1° sur le plan national :

La Commission Supérieure des Allocations Familiales Agricoles ;

2° sur le plan départemental :

Les Comités Départementaux des Allocations Familiales Agricoles.

La Commission Supérieure des Allocations Familiales Agricoles, instituée par le Décret du 31 août, est présidée par le Ministre de l'Agriculture, à la diligence de qui elle se réunit. Chargée de donner son avis sur toutes les questions concernant les allocations familiales en agriculture qui lui sont soumises par le Ministre, elle comprend :

deux sénateurs ;

quatre députés ;

six représentants des Caisses de Compensation et de Surcompensation Agricoles ;

deux représentants de la Commission Supérieure des Allocations Familiales siégeant au Ministère du Travail ;

le président de l'Assemblée Permanente des Présidents de Chambre d'Agriculture et un suppléant ;

un membre du Conseil Supérieur de la Natalité ;

un membre patron, appartenant à un groupement d'employeurs agricoles ;

un membre ouvrier appartenant à un groupement d'ouvriers agricoles ;

trois représentants du Ministre de l'Agriculture ;

un représentant du Ministre du Travail et un représentant du Ministre de la Santé Publique ;

un représentant du Ministre des Finances ;

en outre, des représentants des autres ministères pourront être désignés par ceux-ci pour les délibérations intéressant leurs services.

Les membres de la Commission sont nommés pour deux ans par le Ministre de l'Agriculture (les premières nominations ont été faites par l'arrêté du 23 août 1938), mais les représentants de la Commission Supérieure de la Natalité, de la Commission Supérieure des Allocations

Familiales siégeant au Ministère du Travail et des divers ministères le sont sur la proposition de ceux-ci.

Lorsque cela apparaîtra nécessaire, la Commission pourra être appelée à siéger en séance plénière avec la Commission Supérieure des Allocations Familiales du Ministère du Travail. La Commission pourra également s'adjoindre à titre consultatif tous techniciens ou représentants d'une catégorie professionnelle qu'elle jugera utile.

Au sein de la Commission, le Ministre de l'Agriculture nomme pour un an, avec faculté de renouvellement, un Comité Permanent chargé de la Coordination des Comités Départementaux et de l'étude des questions spéciales qui lui sont soumises par la Commission Supérieure des Allocations Familiales Agricoles.

Ce Comité comprend : un représentant du Ministre de l'Agriculture, un du Ministre du Travail, un du Ministre des Finances et quatre représentants des Caisses de Compensation et de Surcompensation agricoles, tous obligatoirement membres de la Commission Supérieure des Allocations Familiales Agricoles. Il se réunit à la diligence du Secrétaire Général de la Commission, fonction assurée par le chef du Service de la main-d'œuvre agricole au Ministère de l'Agriculture.

Les Comités départementaux des Allocations Familiales Agricoles, prévus par l'article 13 du décret-loi du 31 mai 1938, ont été organisés par arrêté du 31 août 1938. Les membres nommés pour un an par le Préfet qui doit les réunir au moins tous les trimestres, et qui préside le Comité, sont :

un représentant de la Chambre Départementale d'Agriculture ;

un représentant de chacune des Caisses Agricoles de Compensation agréées dans le département, sans que le nombre de ces représentants puisse être inférieur à deux ;

un père de famille nombreuse, salarié agricole, proposé par la Commission Départementale de la Natalité après avis des organisations de travailleurs agricoles du Département ;

un agriculteur exploitant cotisant aux Allocations Familiales ;

le directeur des Services Agricoles ;

le directeur des Contributions directes ou son délégué ;

le trésorier payeur général ou son délégué ;

l'inspecteur départemental du Travail.

Le Comité Départemental, qui prend ses décisions à la majorité des membres, le président ayant voix prépondérante en cas d'égalité des suffrages exprimés, doit donner son avis sur toutes questions à lui soumises par le Ministre de l'Agriculture et le Préfet.

En dehors de cette attribution générale, le Comité Départemental doit examiner la liste de déclaration des assujettis établie par les communes et adresser toutes communications utiles et appels amiables aux non-inscrits et aux débiteurs retardataires ou réfractaires.

Il donne, en outre, son avis sur deux points essentiels pour le fonctionnement des Allocations Familiales : adhésions et versement d'office à une Caisse agricole de Compensation agréée dans le département et admission en non-valeur des cotes inférieures à 12 francs.

Dans le nouveau régime institué par le décret-loi du 19 juillet 1939, c'est le Comité départemental des Allocations Familiales agricoles qui devra fixer le taux de salaire moyen mensuel « pour la population résidant

dans les localités ne comptant pas plus de 2.000 habitants agglomérés, en tenant compte des salaires effectifs payés dans l'agriculture, le commerce rural et l'artisanat rural (chap. II, sect. I, art. 14).

Par leurs avis, ces divers commissions et comités préparent le travail de ce qu'on peut appeler les organes de décision : Ministre de l'Agriculture et Préfet.

### *Section V*

#### ORGANES DE DÉCISION

En raison même de l'évolution des Allocations Familiales et particulièrement des allocations familiales agricoles, l'importance du rôle de cet élément s'est accrue de plus en plus.

C'est le Ministre de l'Agriculture, sur le plan national, et son délégué, le Préfet, sur le plan départemental, qui ont la haute main sur les Allocations Familiales Agricoles.

Dans le régime légal primitif, le Ministre se contentait de surveiller en quelque sorte une institution à laquelle on voulait laisser son caractère originel et son autonomie, mais le décret du 31 août 1938 a commencé à organiser l'intervention directe de l'administration dans le fonctionnement des Allocations Familiales en Agriculture à l'occasion du recouvrement des cotisations des assujettis réfractaires.

Un mouvement dans ce sens avait été marqué par le décret du 12 mars 1937 qui prévoyait le recensement et l'affichage dans les mairies du nom des assujettis et des

bénéficiaires de la loi. Il y avait là, en effet, en plus d'un contrôle, une véritable collaboration de l'administration municipale au fonctionnement de la loi des Allocations Familiales avec les Caisses de Compensation, les services municipaux se trouvant chargés non seulement de la publicité de l'activité des Caisses, mais encore de l'établissement des charges et des obligations des assujettis de leur secteur.

Après avoir ainsi mis à la disposition des Caisses ses contrôleurs, ses statisticiens, l'Etat en arrive, par le décret du 31 août, à leur offrir le concours de ses percepteurs pour le recouvrement des cotisations non versées. Ces cotisations, dont le calcul pourra d'ailleurs être établi par l'administration elle-même, à défaut d'éléments fournis par l'assujetti ou les Caisses, seront majorées de 10%, recouvrées comme les impôts directs et reversées aux Caisses de Compensation moins un droit de 6 cent-dixièmes pour frais de recouvrement.

Seules, et sur avis du Comité Départemental des Allocations Familiales agricoles, pourront être admises en non-valeur, comme cotes irreouvrables, les cotisations d'un montant au plus égal à 12 francs par an. Cette exception ne semble d'ailleurs pas avoir été maintenue par le décret-loi de juillet 1939 qui confirme le pouvoir du Préfet d'inscrire d'office les assujettis, de déterminer leur cotisation et d'en faire opérer le recouvrement par les Contributions Directes au profit des Caisses de Compensation (chap. II, sect. III, art. 28).

Ainsi voyons-nous évoluer les Allocations Familiales vers une forme de plus en plus étatique et, de solidarité professionnelle qu'elles étaient, devenir un véritable service social.

## CHAPITRE III

### L'ALLOCATION FAMILIALE

Tout l'historique que nous avons rapidement retracé, tout le mécanisme dont nous venons d'étudier les particularités aboutissent à l'allocation. Etudions maintenant cette prestation en elle-même, voyons comment elle a été définie et conditionnée par la loi, puis nous essaierons de voir à quel concept juridique elle peut se rattacher et enfin l'évolution que suit l'idée même d'Allocation Familiale.

#### *Section I*

#### DISPOSITIONS LÉGALES

Le législateur n'a pas cru devoir donner de définition précise de l'Allocation Familiale qu'il s'est contenté de discriminer des diverses prestations que peut comporter l'aide à la Famille, prestations que certaines Caisses se sont efforcées d'organiser et que la loi qualifie de services annexes : primes de naissance et d'allaitement, consultations gratuites, etc...

Avant de chercher son caractère propre, contentons-nous de définir, avec le Manuel Pratique des Allocations Familiales en Agriculture, édité par la Fédération des Caisses Agricoles d'Allocations Familiales, l'allocation : « la

*« somme attribuée aux salariés chargés de famille pour tenir  
« compte des frais d'entretien de leurs enfants, et qui leur est  
« versée, à tant par tête d'enfant et par journée, semaine ou  
« mois de travail. »*

Depuis le décret-loi du 19 juillet 1939, il y a lieu d'ajouter à cette définition le correctif que l'allocation ne sera plus due pour le premier enfant, qui pourra cependant donner droit parfois à d'autres prestations : prime à la naissance et prime de la mère au foyer.

La fixation du montant de cette « somme » n'est laissée qu'en partie à la disposition des Caisses de Compensation. La loi impose, en effet, un taux minimum fixé par département par arrêté signé des ministres du Travail, de l'Agriculture et des Finances, pris après consultation du Comité Départemental et de la Commission Supérieure des Allocations Familiales Agricoles.

Les premiers barèmes obligatoires furent publiés dans l'arrêté du 14 novembre 1936, où l'on constatait le souci du Ministre de l'Agriculture d'attribuer aux agriculteurs des allocations d'un taux à peu près équivalent au taux des allocations familiales des autres professions. Mais le dénivellement qu'on avait voulu éviter se produisit rapidement, car, tandis que le taux des Allocations Familiales agricoles restait constant, sauf quelques exceptions, le taux des allocations de l'industrie et du commerce suivait, avec un certain décalage, mais de façon sensible, la hausse des salaires.

L'écart était devenu encore plus grand quand le décret du 12 novembre 1938, remplaça pour les salariés du commerce et de l'industrie et les fonctionnaires, le taux minimum départemental par une sorte d'échelle mobile en fonction du salaire. Le bénéfice de cette disposition vient d'être étendu aux salariés agricoles par le décret-loi du

19 juillet 1939, mais outre que l'application n'en sera faite qu'en janvier 1940, il restera toujours un certain déséquilibre. En effet, la majorité des salariés agricoles touchera des allocations proportionnelles au salaire moyen départemental usité dans les localités de moins de 2.000 habitants agglomérés, tandis que la majorité des salariés des autres professions touchera des allocations calculées sur le salaire moyen départemental des localités de plus de 2.000 habitants agglomérés et il est à craindre que la différence soit assez sensible.

Tandis que le décret de novembre 1938 fixait à 10%, 15%, 20% et 30% du salaire les allocations à verser pour le premier, le deuxième, le troisième enfant et les suivants, le décret-loi du 19 juillet 1939 a supprimé l'allocation du premier enfant et a fixé à 10% celle du second et 20% celle de chacun des enfants suivants.

Désormais, ce ne sera plus le taux minimum des allocations familiales qui sera fixé par arrêté ministériel, mais le taux du salaire moyen mensuel départemental :

1<sup>o</sup> Pour la population résidant dans les localités comptant plus de 2.000 habitants agglomérés, après avis de la Commission locale des allocations familiales du Commerce et de l'Industrie, en tenant compte des salaires effectifs payés dans le commerce et l'industrie et notamment des salaires minima stipulés dans les conventions collectives de travail.

2<sup>o</sup> Pour la population résidant dans les localités ne comptant pas plus de 2.000 habitants agglomérés, après avis du Comité Départemental des allocations familiales agricoles, en tenant compte des salaires effectifs payés dans l'agriculture, le commerce rural et l'artisanat rural.

La liste des localités dans lesquelles sera appliqué le

premier de ces salaires moyens sera établie pour chaque département, par décret pris sur le rapport des ministres du Travail, de l'Agriculture et des Finances, au vu des conclusions d'une commission interministérielle et après avis du Préfet et consultation des Chambres de Commerce, d'agriculture et des métiers de chaque département.

Sur cette liste, pourront figurer les localités ne comptant pas effectivement plus de 2.000 habitants agglomérés, si elles n'ont pas conservé le caractère de localités rurales, notamment en raison des conditions et de logement.

Inversement, pourront ne pas figurer sur cette liste les localités comptant plus de 2.000 habitants agglomérés, si elles ont, en fait, conservé le caractère de localités rurales.

Ce classement pourra être révisé après chaque recensement et il ne pourra être procédé à des surclassements qu'à l'occasion de cette révision. A titre exceptionnel, un reclassement pourra être effectué un an après la mise en vigueur des dispositions du présent décret.

La composition de la commission interministérielle prévue ci-dessus sera déterminée par arrêté des ministres du travail, de l'agriculture et des finances.

Les salaires moyens départementaux ainsi déterminés sont fixés par des arrêtés signés des ministres du travail, de l'agriculture et des finances, après avis, pour le premier salaire moyen départemental, de la Commission Supérieure des Allocations Familiales, et pour le second salaire moyen départemental, de la Commission Supérieure des Allocations Familiales Agricoles.

Dans le courant du mois d'octobre de chaque année, et pour l'année suivante, il pourra être procédé, dans les mêmes formes, à la révision des salaires moyens fixés comme

il est dit précédemment (décret-loi du 19 juillet 1939, chap. II, sect. I, article 14).

Le montant de l'allocation ainsi fixé, l'ouvrier devra toucher au minimum autant d'allocations journalières qu'il a effectué de journées de travail au cours d'une période déterminée (Code, art. 74 d). Aucune déduction ne peut être faite, sauf cas de fraude ou d'erreur matérielle (Circ. Min. du 25 juin 1932).

L'allocation familiale est, de par son principe même, incessible et insaisissable, sauf pour le paiement de dettes contractées en vue de l'entretien et de l'éducation de l'enfant (dettes alimentaires prévues par l'art. 203 du Code Civil).

Elle continue à être due pour la période des congés payés rendus obligatoires en Agriculture par le décret du 26 septembre 1936. Elle reste due également pendant l'incapacité de travail et même en cas de décès par accident de travail, sans s'incorporer dans le salaire de base sur lequel sera calculée la rente à accorder en cas d'incapacité permanente ou de décès. Dans ce dernier cas, l'allocation sera payée sur la base du nombre de journées effectuées au cours du dernier trimestre par l'ayant droit, tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge (Code, art. 74 d) mais seulement pour les enfants nés avant la cessation de travail (Réponse à question écrite, *J. O.* 3 avril 1935).

Nous avons déjà indiqué (cf. *supra*, p. 21) que l'allocation versée, en principe, au chef de famille pouvait l'être *à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant* (Code, art. 74 b).

Le droit à l'allocation familiale étant lié à l'activité professionnelle, il en découle qu'elle peut se cumuler avec diverses allocations de caractère extra-professionnel :

Allocations accordées aux militaires soutiens de famille ;

Majorations de pensions de guerre...

Mais ne peut se cumuler avec des allocations à caractère professionnelle telles que :

Les majorations d'indemnités de chômage pour charge de famille.

On trouve cependant des exceptions à ce principe comme la faculté de cumul des allocations familiales avec les majorations de pensions d'accidents de travail et les majorations pour charges de famille versées par les Caisses d'Assurances Sociales et l'interdiction de cumul avec les allocations d'assistance aux familles nécessiteuses (décret-loi du 19 juillet 1939, chap. iv, art. 79).

## *Section II*

### DÉFINITION DE L'ALLOCATION FAMILIALE

La loi de 1932 ayant donné, ainsi que nous venons de le voir, les caractéristiques de l'allocation familiale sans apporter de définition, à quel concept juridique devons-nous rattacher cette obligation nouvelle.

M. Pinte, dans son intéressant ouvrage sur les Allocations Familiales, s'est attaché à faire la comparaison avec les concepts juridiques antérieurement usités. Sans entrer dans le détail de sa démonstration très judicieuse, nous nous contenterons de constater avec lui qu'il faut rejeter les définitions tour à tour essayées. Aucune ne convient parfaitement à l'allocation familiale, tout au moins sous sa forme actuelle, car l'allocation donnée libéralement avant l'obligation légale pouvait fort bien être assimilée à

une prestation *sui generis* ou considérée comme le fruit d'une stipulation pour autrui comme l'a montré M. Roger Picard (*Salaires et Compléments*).

Il nous faut maintenant renoncer à ces classifications, de même que l'on ne saurait soutenir jusqu'au bout que l'allocation familiale n'est qu'un élément de salaire ou une simple donation libérale. Nous adopterons donc la conclusion de M. Pinte : l'allocation familiale actuelle, telle qu'elle découle de la loi de 1932 et des décrets suivants, est une forme absolument nouvelle d'obligation.

Mais cette allocation, comment devons-nous la considérer : n'est-elle qu'un sursalaire, simple bonification de la rémunération du travail accompli ou est-ce une allocation proprement dite, n'ayant avec le salaire qu'un rapport de circonstance et non plus un rapport de causalité.

De nombreux auteurs ont étudié cette question et ont conclu dans l'un et l'autre sens, puisant leurs arguments tant dans l'histoire de l'institution et les commentaires des rapporteurs de la loi que dans les dispositions de la loi elle-même et la jurisprudence qui s'est établie au cours du règlement des contestations soulevées par son application.

Mais, si l'un des novateurs même de la réforme, M. Romanet, a soutenu la thèse du sursalaire, il a aussi plaidé devant la Cour de Lyon qu'il ne s'agissait que d'une allocation bénévole n'emportant pas droit pour l'assisté.

Si, d'un côté, les premières Caisses privées de Compensation, de par leur recrutement facultatif, conféraient à l'allocation un caractère d'assistance, les allocations familiales des fonctionnaires n'étaient vraiment que des indemnités de vie chère proportionnalisées aux charges familiales et prenaient ainsi le caractère d'élément du salaire.

Si l'on passe à l'examen des dispositions de la loi, nous y

trouvons des articles qui rattachent directement l'allocation à l'activité professionnelle et même au salaire, tel que celui qui dit que : « *l'introduction des allocations familiales obligatoires ne peut être une cause déterminante de réduction des salaires* » (art. 74 K). L'insertion même de la législation nouvelle dans le Code du travail semble être une indication qu'il s'agit là d'une question de sursalaire.

Mais l'étude de la loi apporte aussi des arguments pour la thèse adverse, l'allocation étant basée sur la journée alors que, de plus en plus, l'unité de travail est l'heure, thèse confirmée par les revendications des ouvriers au sujet des 40 heures qu'ils prétendaient faire en 5 jours et non pas en 6. Autre argument, plus probant encore, les allocations ne sont pas dues — et la loi dit bien *dues* et non pas seulement *payées* — pour les enfants qui ne résident pas en France (art. 74 a) alors que la loi protège le salaire de l'ouvrier étranger comme le salaire de l'ouvrier français.

Enfin, la jurisprudence elle-même donne des arguments aux deux parties. Les conflits où les tribunaux ont eu à connaître des Allocations Familiales se sont élevés à l'occasion de difficultés entre salariés et employeurs ou à l'occasion de l'établissement des rentes en cas d'accidents du travail.

Dans le premier cas, si l'on considère les allocations comme un sursalaire, les conflits relatifs à leur paiement sont de la compétence des Prud'hommes, sinon c'est la juridiction normale qui doit être saisie. Or, si les Prudhommes de Montalieu-Vervieu (Isère), de Louhans (16 avril 1934), de Lyon (28 septembre 1934), et de Mulhouse (5 oct. 1934) se sont déclarés compétents, ceux de Douai (25 janvier 1935), et de Toulouse (28 mars 1935) ont soutenu le contraire.

Dans le deuxième cas, l'allocation considérée comme sur-salaire pouvait entrer dans le calcul du salaire de base pour l'établissement de la rente en cas d'incapacité permanente, ou de décès à la suite d'un accident du travail, prétention insoutenable depuis la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1938 et le décret-loi du 19 juillet 1939 (art. 21). Déjà, pourtant, les explications des rapporteurs de la loi semblaient explicites sur ce point, M. Lerolle déclarant devant la Chambre : « Ainsi « l'allocation familiale n'est pas comprise, en cas d'incapacité permanente ou de mort, dans le calcul du salaire de base », et M. François-Saint-Maur, devant le Sénat : « En indiquant que les allocations seront maintenues, et « en cas d'incapacité permanente ou de décès, tant que les « bénéficiaires y ont droit, la loi déclare implicitement, « mais nettement, qu'il ne peut être tenu compte de ces « allocations dans la détermination des rentes : *non bis in idem* ».

Certains tribunaux, cependant, notamment le tribunal de première instance de Bar-le-Duc (26 mars 1935) et la Cour d'Appel de Bordeaux (19 avril 1934) ont jugé en sens inverse. Mais la plupart des tribunaux ont adopté cette thèse ; en particulier les tribunaux de première instance de Soissons (3 janvier 1935) et Rouen (31 janvier 1935), la Cour d'Appel de Lyon (25 mars 1934), et la Cour de Cassation a pris nettement position dans ce sens par son arrêt du 27 juillet 1932.

Ces tendances, apparemment contradictoires, s'expliquent par le fait qu'on donne la première place à des préoccupations de justice sociale ou à des préoccupations de natalité nationale. Et la contradiction serait encore plus nette si l'on ne poursuivait vraiment que l'un de ces buts à la fois, mais les plus chauds partisans de l'une de ces

conceptions ne peuvent faire abstraction des préoccupations adverses, et c'est ce qui explique que l'on en soit arrivé à un système mixte où l'on retrouve des efforts dans les deux sens, mais qui ne donne pleine satisfaction ni aux uns ni aux autres.

Nous croyons qu'il y aurait avantage à séparer nettement les deux problèmes si l'on veut leur donner des solutions, sinon complètes, du moins satisfaisantes. Disons tout de suite que nous croyons nécessaire de considérer d'une part des allocations familiales : *sursalaire*, pour répondre au principe de justice *le travail doit nourrir* et d'autre part une aide à la famille qui réponde aux préoccupations natalistes et qui s'incorpore dans un Statut de la Famille, lequel doit être non une suite de mesures de circonstances, mais un tout cohérent. Le Code de la Famille, fruit des décrets-lois de juillet 1939, nous semble être le début d'une telle réforme.

Les allocations familiales de la loi de 1932 ne sont, croyons-nous, qu'une institution destinée à défendre la famille ouvrière contre la tendance individualiste qui, de plus en plus, préside à l'organisation de notre régime de salariat. De l'avis de tous les économistes, le salaire normal était, avant-guerre, le salaire qui permettait de faire vivre l'ouvrier, sa femme et deux enfants, tandis que, de nos jours, le salaire d'affûtage tend sans cesse à n'être plus que le salaire vital de l'ouvrier célibataire.

S'il ne s'agissait là que d'un fait économique dû à l'âpreté de la concurrence, il suffirait peut-être d'une intervention de l'Etat, dans l'établissement des salaires de base, pour déclancher une revalorisation des salaires. Cela a d'ailleurs été essayé sans que l'on puisse dire que la famille en ait réellement bénéficié, bien au contraire.

C'est qu'en plus du fait lui-même signalé, il y a, phénomène bien plus grave, une véritable poussée vers l'individualisme au détriment de la famille. Les effets n'en sont que trop apparents. Dans les nombreuses revendications ouvrières présentées depuis 1936, le facteur famille est le plus souvent laissé à l'écart, les réclamations portant plus généralement sur le salaire de base individuel. Et, plus grave encore, est le fait que la vie, au moins la vie urbaine, s'est organisée de façon que la famille n'est souvent même plus possible.

On a déjà beaucoup parlé et écrit sur les apparences de ce phénomène : développement du cinéma, vogue du taudem..., etc... plus sérieux nous paraît le problème du logement et l'évolution de l'urbanisme. M. Videcoeq, dans une étude très documentée sur ces problèmes, a souligné le fait que l'appartement normal est, de nos jours, l'appartement de 2 pièces, 3 au maximum. Si l'on admet avec lui, d'autre part, que le minimum vital est une pièce par personne, on est obligé de reconnaître que l'idée non pas seulement de famille nombreuse, mais de famille tout simplement, disparaît des préoccupations modernes.

Et, ce qui est vrai pour la ville, l'est aussi, toutes proportions gardées, pour la campagne. En ce moment même, par exemple, où les avantages donnés par décret pour encourager l'industrie du bâtiment ont suscité un peu partout un regain de construction, que voyons-nous surgir aux alentours des bourgades : une majorité de minuscules maisons de 2 et 3 pièces.

Personnellement, comme nous demandions à une entreprise d'envergure nationale de nous soumettre quelques projets, le dossier qui nous fut présenté ne prévoyait guère que ce genre de construction. Si la maison comporte une

pièce de plus, c'est un garage, mais exceptionnelles sont les maisons modernes ayant plus de 2 chambres.

Une politique nataliste est donc bien nécessaire dans tous les domaines, et on peut regretter que le récent Code de la Famille ait négligé quelques-uns de ces problèmes, dont précisément celui du logement. Mais, en même temps, pour compenser le fait, qu'il n'est pas possible de nier, que le salaire d'affûtage est devenu le salaire vital d'un célibataire, il faut prévoir pour la simple justice une rémunération de travail qui tienne compte de la famille, et c'est là qu'à défaut du salaire familial proprement dit, nous voyons l'utilité propre des Allocations Familiales.

Pour nous, donc, les Allocations Familiales nous semblent bien être, et devoir être, un sursalaire. Et, de plus en plus, cette affectation semble reconnue si nous en croyons les attendus de l'exposé des motifs du décret-loi du 12 novembre 1938 qui a pour but *d'augmenter la part revenant généralement aux allocations familiales dans les salaires payés*, ce qui laisserait presque à entendre que les allocations familiales sont considérées comme formant un simple élément du salaire, si ce décret ne visait lui-même à les rendre proportionnelles au salaire qu'il juge donc être un tout, distinct des allocations familiales. Cette proportionnalité étendue à toutes les professions par le décret-loi du 19 juillet 1939, des allocations au salaire, plaide mieux que tout autre argument en faveur de la théorie : allocation-sursalaire.

Mais cette réforme de la création et de l'attribution d'un sursalaire familial ne peut être la solution que d'une partie du problème. Les autres classes de la nation ne peuvent-elles pas attendre, elles aussi, une bonification familiale de la rémunération de leur travail ?

Pour nous en tenir à l'Agriculture, notre sujet, les problèmes soulevés à propos du salarié ne se retrouvent-ils pas à propos du cultivateur exploitant ? Le profit qui lui tient lieu de salaire a subi une réduction considérable et tend, lui aussi, vers le minimum vital du célibataire. La revalorisation de ses produits est une utopie comme la revalorisation des salaires, l'une et l'autre se heurtant à l'écueil de la vie chère qui détruira les avantages acquis. Faut-il lui ménager un surprofit familial comme on a ménagé un sursalaire familial à son ouvrier ? Doit-on imaginer une solution particulière ? Avant d'envisager ces problèmes, voyons ce qui a été fait.

*DEUXIÈME PARTIE*

---

**Les Allocations Familiales des Agriculteurs non salariés**



## CHAPITRE PREMIER

### LE PROBLÈME ET LES PREMIÈRES TENTATIVES DE SOLUTION

En dehors des conditions économiques qui plaident pour qu'on ne réserve pas les avantages familiaux à une classe sociale de la nation quand les autres en ont un égal besoin, des considérations morales rendaient cette réforme encore plus urgente et nécessaire en Agriculture.

Pour mieux le comprendre, étudions la structure de la Paysannerie Française. La Statistique Générale de la France nous indique pour 1931 une population active de 21.611.832 individus des deux sexes, parmi lesquels 2.126.000 salariés agricoles, 821.549 isolés et 5.222.000 exploitants. Le chiffre des exploitants et isolés représente donc 27% environ de la population active, tandis que les salariés agricoles n'en sont que 9%.

De plus, ainsi que M. Landry, l'un des plus éminents spécialistes des questions familiales du Parlement, le disait à la Chambre des Députés, le 22 février 1938, si dans l'industrie 55% des salariés sont mariés, on n'en trouve que 22% chez les salariés agricoles, tandis que la proportion des cultivateurs exploitants mariés atteint 90%.

Cette disposition s'explique par le fait qu'un bon nombre de salariés agricoles sont des jeunes gens qui « s'établiront », passeront à la catégorie des cultivateurs exploi-

tants lorsqu'ils se marieront et auront des enfants. Ce système est presque général dans les pays de petite culture qui sont en majorité en France, la statistique générale de France indiquant comme proportions du nombre des propriétés :

87% de propriétés de moins de 20 hectares.

11% — — 20 à 100 hectares.

2% — — de plus de 100 hectares.

L'employeur agricole, assujetti à la loi du 11 mars 1932 par le décret d'août 1936, allait donc se trouver à payer pour des gens sans besoin familial qui, par ailleurs, au moment où ils pourraient profiter de ses versements n'y auraient plus droit, puisqu'ils ne seraient plus salariés, alors que lui n'allait toucher pour sa famille que les secours dérisoires de l'Encouragement National aux Familles nombreuses.

Les revendications paysannes ont fait souvent état du cas de la fermière chargée de famille qui, veuve, aurait été obligée d'employer des ouvriers pour lesquels il lui aurait fallu payer des cotisations d'allocations familiales dont ils n'avaient nul besoin, alors qu'elle ne touchait presque rien pour ses propres enfants. C'est là un cas limite, mais il est certain que c'est chez les cultivateurs exploitants qu'on rencontre le plus grand nombre de familles nombreuses. Rappelons le chiffre de M. Landry : 90% des cultivateurs exploitants sont mariés. Le travail rural est essentiellement familial. Dans une ferme, la femme soigne les animaux que les enfants iront garder aux champs... participe à de multiples travaux qui, effectués par des salariés, ne seraient souvent pas rentables. Une ferme gérée par un célibataire est un cas exceptionnel.

Et, non seulement le travail du cultivateur exploitant

est au moins le même que celui du salarié agricole, mais souvent ce dernier partage la vie familiale de son patron. Une réforme qui prétendait s'appuyer sur une différence de régime de vie et qui avantageait l'un au détriment de l'autre semblait donc anormale dans la campagne française.

Cette constatation avait été faite bien avant la loi de 1932 par les novateurs des Allocations Familiales. Les Caisses agricoles de Compensation, dont nous avons re-tracé rapidement l'histoire, avaient, pour réparer l'injustice apparente que nous venons de signaler et qu'elles savaient être particulièrement sensible aux agriculteurs, imaginé deux systèmes.

Certaines, comme la Caisse de l'Alliance de Bû, consentaient des réductions de cotisations aux cultivateurs syndiqués chargés de famille (1).

Les cotisations de cette Caisse étant basée sur la superficie cultivée, une franchise de 3 hectares par enfant leur était accordée.

D'autres (2), celle de Bassigny notamment, dont les cotisations étaient basée sur le nombre des employés, demandaient à leurs adhérents de verser une cotisation supplémentaire pour eux-mêmes et versaient aux enfants des cultivateurs les mêmes allocations qu'aux enfants des salariés. Il y avait là l'ébauche d'un système de mutualité entre les cultivateurs exploitants, système qui fut appliqué par la Caisse de Compensation de Vannes.

Signalons au passage que c'est sur ce même principe de mutualité, appliqué non plus aux seuls cultivateurs, mais à tous les nationaux non salariés, que s'appuie la loi belge des allocations familiales du 10 juin 1937. Nous verrons par

(1) J.-B. DE SEVELINGE, thèse, Paris, 1933, page 87.

(2) *Id.*, page 99.

la suite les modalités de ce système, mais disons tout de suite qu'il y a là un bel essai pour assurer la justice distributive entre tous les membres d'une collectivité nationale, où, comme le dit l'exposé des motifs de la loi, « les citoyens « qui portent des charges particulièrement onéreuses doivent être aidés par les autres dans la mesure nécessaire « pour rendre ces charges supportables. Ce devoir se double d'un devoir de justice lorsque les charges en question « sont profitables à la collectivité. »

## CHAPITRE II

### LE RÉGIME LÉGAL AVANT 1940

A la différence de la législation belge, la législation française n'a pas cherché tout de suite à innover et à construire une réforme d'ensemble. L'en-tête du décret du 14 juin 1938, contenant l'essentiel des nouvelles dispositions, indique que les intentions des législateurs étaient de moindre envergure : « *Décret portant extension des allocations familiales aux exploitants agricoles et artisans ruraux.* »

Sous la pression des circonstances, et en face de la résistance que rencontrait partout l'application de la loi des allocations familiales aux salariés agricoles, on se contentait d'étendre à de nouvelles catégories de citoyens une loi qui n'était pas faite pour eux et ne correspondait pas du tout à leur régime de vie et de travail.

On se trouvait, à vrai dire, entre deux difficultés. Il était impossible, d'une part, de ne pas accorder aux salariés agricoles des avantages identiques — en principe du moins — à ceux accordés aux salariés des autres professions, et, d'autre part, ainsi que nous l'avons noté dans le chapitre précédent, toute différence de traitement entre les salariés agricoles et les cultivateurs exploitants semblait une injustice.

Malgré la constatation portée dans l'exposé des motifs du décret du 31 mai 1938 : « l'expérience a montré la différence profonde qui sépare le régime des Allocations Fami-

« liales en Agriculture de celui qui est appliqué au Commerce et à l'Industrie. » C'est ce régime de la loi de salariat de 1932 qu'on a voulu étendre à toute l'agriculture avec quelques retouches de détail.

M. Salleron, dans un article de la *Revue Parlementaire et Politique* (10 avril 1938), dit très justement que le système industriel d'allocations familiales, système que la loi de 1932 s'est borné à codifier, est basé sur le principe : « Un payeur pour chaque bénéficiaire ». Mais, quand le payeur devient bénéficiaire, qui va payer ?

Il n'était pas possible de faire supporter la double charge en totalité aux cultivateurs exploitants au moment où l'agriculture subit une crise certaine. Ne trouvant plus de payeurs, l'Etat s'est trouvé dans l'obligation de prendre à sa charge une part de la dette par le système des bonifications. Avant d'étudier ce système, voyons les étapes de « l'extension ».

Vint d'abord le décret du 31 mai 1938, assimilant à des salariés liés « *par contrat de louage d'ouvrages* » (art. 4) « *tous les membres majeurs de sa famille ou de celle de son conjoint travaillant avec le chef d'exploitation, sauf le cas où il établira par toutes les preuves du droit commun que ces membres sont tous associés aux bénéfices et aux pertes de l'exploitation* ».

Le chef d'exploitation doit alors s'affilier à une Caisse de Compensation Agricole et cotiser pour ces nouveaux salariés.

Il y avait là une première et grosse difficulté qui apparaissait à qui connaît le mode de rémunération très aléatoire et irrégulier des membres de la famille, mêmes majeurs, travaillant dans une exploitation agricole. Dans la majorité des cas, il s'agit là d'enfants, en général non mariés, et

n'ayant nul besoin d'allocations familiales, qui travaillent chez leurs parents en attendant la succession ou le partage qui se fera justement lors de leur mariage, et se contente, avec une faible rémunération en espèces, d'avantages en nature et... d'espérances. Cette rémunération n'a donc guère le caractère de salaire.

Et si, par une fiction qui n'est d'ailleurs pas complètement mensongère, car on peut considérer qu'il y a une certaine association dans le temps et que les enfants toucheront peut-être par la suite leur part de bénéfices et de pertes, on qualifie d'association ce régime de travail en commun, on se trouve en face d'une double difficulté d'ordre fiscal.

D'une part, en cas de décès du fils réputé associé, par exemple, un droit de mutation par décès peut être perçu sur ses prétendus émoluments dans la société, émoluments qui doivent obligatoirement figurer dans la succession, même si sa part d'apport est déclarée ne se constituer que de travail.

Le Ministre des Finances, dans une réponse au Ministre de l'Agriculture en date du 18 avril 1939, déclare que « les « déclarations souscrites en exécution du décret-loi du « 31 mai 1938 et du décret du 30 août suivant ne sauraient « tenir lieu des conditions de forme sans l'accomplissement « desquelles une société ne peut avoir d'existence régulière « à l'égard des tiers » et que « d'une manière générale, ces « déclarations resteront, lors du décès de l'un des intéressés, sans influence sur les bases de liquidation de l'impôt « de mutation ».

L'appréciation, « d'une manière générale », n'est peut-être pas pleinement rassurante avec le développement de la fiscalité actuel !

Mais si ce danger n'est que suspendu au-dessus de la

tête des cultivateurs qui, pour se conformer aux dispositions des décrets, souscriront à leur mairie une déclaration d'association aux bénéfices et pertes plus ou moins fictive, il en est un autre qui, lui, est immédiat et certain. Même si les nouveaux « associés » n'optent pas pour un régime de société par actions ou à responsabilité limitée qui les rendrait passible de l'imposition sur les bénéfices industriels et commerciaux au lieu de bénéficier du régime agricole (art. 3 du Code des Impôts Directs) et s'en tiennent à la simple déclaration d'association qui leur est demandée, ils tombent sous le coup de deux impositions, l'une au titre des bénéfices agricoles, ce qui est normal, et l'autre au titre du revenu des valeurs mobilières, qui est la conséquence de la formation de leur société (art. 50 du Code fiscal des Valeurs Mob.).

La société civile d'exploitation agricole qui se trouve de fait constituée est, en effet, passible de l'impôt sur le revenu à acquitter à l'administration de l'Enregistrement — en même temps que chacun de ses membres doit être taxé séparément sur sa quote-part de bénéfices par l'Administration des Contributions Directes. Elle doit faire, dans le mois de la date de sa constitution, la déclaration d'existence prévue à l'article 87 du Code Fiscal des Valeurs mobilières. Dans les 20 premiers jours de chaque trimestre, elle doit acquitter l'impôt sur le revenu, à liquider provisoirement pour le premier exercice sur un forfait de 5% du montant des apports. La liquidation définitive s'opère lors d'une déclaration à souscrire dans les trois premiers mois de l'année suivante.

Le législateur n'a pas, sans doute, voulu susciter au cultivateur une telle surcharge fiscale et de telles complications. Il serait donc opportun de supprimer le principe

de la double imposition signalée, en exonérant de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers la répartition entre les associés des bénéfices réalisées en commun.

Deux précédents peuvent être invoqués : la taxe sur le revenu n'est pas applicable, aux termes de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1875, aux produits des parts d'intérêts dans les sociétés commerciales en nom collectif ; elle ne l'est pas ; non plus, aux termes de la loi du 12 mars 1937, aux parts d'intérêts dans les sociétés civiles de personnes assujetties à l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales, dont le capital ne comprend que les biens mobiliers nécessaires à l'exercice de la profession des associés.

Il y aurait donc lieu de modifier l'article 148 du Code Fiscal des Valeurs Mobilières en ajoutant à la mention des deux exceptions précédemment indiquées un 3<sup>o</sup> : « les dispositions de l'article 53 n<sup>o</sup> 3 ne sont pas applicables aux parts d'intérêts dans les sociétés civiles de personnes assujetties à l'impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole, constituées exclusivement entre agriculteurs et dont l'actif ne comprend que les biens nécessaires à l'exercice de la profession des associés ».

Ainsi se trouverait annulée l'une des difficultés d'application du décret du 31 mai 1938.

Par une curieuse coïncidence, ce même décret, qui incitait à se dire liés par une association, avec participation aux profits et pertes, des gens dont l'association était purement fictive, niait une association aux profits et pertes, bien réelle celle-là et consacrée par l'usage : le métayage.

L'article 7 du décret du 31 mai 1938 prévoyait, en effet, « que les métayers qui travaillent seuls ou avec l'aide des membres de leur famille (conjoint, ascendants, descendants, frères, sœurs ou alliés du même degré) bénéficient des allo-

*« cations familiales dans les mêmes conditions que les salariés. »*  
Et, c'est le bailleur qui, jusque-là, avait toujours été considéré comme un associé et non comme un employeur, qui devait payer la moitié des cotisations ou même le tout et faire l'affiliation suivant que le métayer possédait ou ne possédait pas, *« à son entrée dans l'exploitation, une part de cheptel mort ou vif supérieure à 10.000 francs, ou s'il exploite un domaine dont le revenu cadastral dépassait ou était au plus égal à 500 francs. »*

Le dernier paragraphe de l'article précise qu' *« est considéré comme travaillant d'ordinaire seul ou avec l'aide des membres de sa famille, le métayer n'ayant pas payé dans l'année plus de 75 journées de travail ; toutefois, le bénéfice de cette disposition est conservé au métayer qui, ayant au moins deux enfants de moins de 14 ans, emploie en outre, à titre permanent, un salarié agricole. »*

Après ce décret vint le décret-loi du 14 juin 1938 qui devait compléter *« l'extension des allocations familiales aux exploitants agricoles et artisans ruraux tels qu'ils seront définis par décret, non inscrits au rôle de l'impôt général sur le revenu et dont l'agriculture et l'artisanat rural constituent la profession principale »* (art. 1). La seule exception prévue était le cas des exploitants dont le revenu retenu pour l'impôt sur les bénéfices agricoles est inférieur à 500 francs. Pour ceux-ci, le régime était facultatif.

Pour bénéficier de cette extension, il fallait s'inscrire aux Caisses Agricoles de Compensation et payer une cotisation au taux correspondant au salaire départemental agricole le plus élevé (art. 2), mais on ne reconnaissait aux exploitants et artisans le droit de toucher qu'à partir du deuxième enfant et sans cumul avec les allocations ver-

sées au titre de l'Encouragement National aux Familles nombreuses, cumul permis aux salariés agricoles.

La mise en application de ce régime, dont les détails avaient pourtant fait l'objet d'une circulaire du Ministre de l'Agriculture en date du 16 septembre 1938, a été sans cesse retardée. En plus de la résistance qu'on craignait de rencontrer pour l'application du décret, les décrets précédents n'ayant pas encore pu être appliqués partout malgré les poursuites engagées contre les réfractaires, un article en empêchait le départ. On avait, en effet, laissé une faculté d'option entre les allocations familiales et les allocations versées au titre de l'Encouragement National aux Familles Nombreuses. Encore fallait-il que le taux de ces dernières allocations soit connu ; or le régime d'attribution de ces subventions qui allaient disparaître devant les diverses prestations du Code de la Famille était en complète refonte.

Aussi, la disposition du décret du 14 juin prévoyant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation au 1<sup>er</sup> janvier 1939 fut-elle rectifiée par l'article 113 de la loi de finances du 31 décembre 1938, subordonnant la mise en application du décret à la parution du règlement d'administration publique sur l'Encouragement National aux Familles Nombreuses annoncé par le décret du 12 novembre. Cet article 113 prévoyait un délai de trois mois entre la publication de ce règlement d'administration publique et la mise en vigueur du décret du 14 juin 1938, mais un décret du 18 avril 1939 a repoussé cette application au 1<sup>er</sup> janvier 1940. Or, cette date du 1<sup>er</sup> janvier 1940 est précisément la date d'entrée en vigueur des dispositions du Code de la Famille ; ainsi ce décret du 14 juin 1938 si controversé n'aura jamais pu être appliqué.

En attendant, pour pallier à l'injustice déjà signalée qui consistait à faire payer pour ceux qui en ont le moins souvent besoin, ceux à qui les allocations seraient le plus utiles et qui ne touchent rien, on eut recours au système des bonifications jadis imaginé par les Caisses libres.

Le décret du 31 mai 1938 accorda aux employeurs ayant au moins deux enfants et non inscrits au rôle de l'impôt général sur le revenu, des bonifications venant en déduction de leur cotisation. Ces bonifications qui ne peuvent être que la moitié, les deux tiers, les trois quarts ou les quatre cinquièmes de la cotisation due à la Caisse d'Allocations Familiales par le cultivateur, suivant que le nombre de ses enfants à charge est de deux, trois, quatre, cinq ou plus, ne sont appliquées qu'aux cotisations dues pour l'utilisation de deux ouvriers au plus ou de journaliers pendant un maximum de six cents jours par an. Elles sont versées directement aux Caisses de Compensation agricoles, dans la limite des crédits inscrits à cet effet au budget du ministère de l'agriculture.

Par la suite, de nouvelles bonifications devaient être prévues par la loi de finances du 31 décembre 1938, le décret-loi du 18 avril 1939 et le décret-loi du 24 juin 1939, mais ces bonifications viennent au titre de l'Encouragement National aux Familles Nombreuses. Toutefois, par un singulier enchevêtrement de cette législation avec celle des Allocations Familiales, les fonds nécessaires au financement de ces bonifications sont prélevés sur les subventions votées aux Caisses de Compensation au titre des Allocations familiales agricoles, et les allocations de l'Encouragement National dues aux salariés agricoles seront désormais payées par les Caisses d'allocations familiales,

en supplément des allocations familiales proprement dites, au lieu de passer par le canal du percepteur.

Ces dispositions n'étaient, à vrai dire, que des mesures provisoires pour permettre d'attendre l'élaboration, puis l'entrée en vigueur du Code de la Famille, qui devait faire l'objet des décrets-lois du 19 juillet 1939, dont l'application est prévue pour janvier 1940.

## CHAPITRE III

### LES ALLOCATIONS FAMILIALES AGRICOLES DANS LE CODE DE LA FAMILLE

Les difficultés rencontrées précédemment ont conduit les Pouvoirs Publics à renoncer à l'extension aux exploitants du régime des allocations familiales créé pour les salariés. Tout en respectant l'égalité des taux d'allocation entre toutes les catégories professionnelles de la nation, on a doté les agriculteurs exploitants, à qui peuvent être assimilés les artisans ruraux, d'un régime spécial.

Ce régime reprend le principe de la mutualité jadis en honneur dans certaines caisses de compensation privées et le fait jouer entre les exploitants agricoles et artisans ruraux, qu'ils emploient ou non de la main-d'œuvre. Tous ces assujettis doivent s'affilier à une Caisse de Compensation et y verser une cotisation qui, pour les employeurs, sera bloquée avec celles qu'ils doivent déjà pour leurs ouvriers, et qui tiendra compte de l'importance et de la nature des exploitations.

Seuls sont dispensés du versement de la cotisation les assujettis :

1<sup>o</sup> dont le revenu cadastral des terres exploitées par eux est au plus égal à 40 fr. ;

2<sup>o</sup> si, le revenu cadastral des terres exploitées par eux étant inférieur à 2.000 fr., ils ont élevé 4 enfants jusqu'à l'âge de 14 ans ;

3<sup>o</sup> si, le revenu cadastral des terres exploitées par eux,

étant inférieur à 2.000 fr., l'âge moyen des deux conjoints dépasse 60 ans, et en cas de veuvage, si le veuf a dépassé 60 ans ou la veuve 50 ans.

On a simplifié les conditions d'assujettissement des métayers qui, cette fois, doivent, quels que soient leur apport et l'importance de leur exploitation, payer la moitié de la cotisation leur incombant, l'autre étant payée par le propriétaire.

Le pouvoir du préfet d'inscrire d'office et de déterminer la cotisation des assujettis réfractaires ou négligents a été renouvelé. Cette cotisation d'office est majorée de 10% et le recouvrement en est opéré comme en matière de contributions directes. Le montant de la cotisation est versé à la Caisse désignée par l'employeur défaillant et, à défaut, à la Caisse du lieu de la profession ou, en cas de pluralité de Caisses, à l'une des Caisses agréées désignée par le Préfet.

Lorsqu'un assujetti n'a pas versé sa cotisation dans le trimestre qui a suivi l'échéance, les cotisations restant à courir pour l'année deviennent immédiatement exigibles. Le montant des sommes ainsi dues est déterminé par le Préfet sur l'indication de la Caisse intéressée. Les cotisations sont majorées de 10% et le recouvrement en est effectué comme en matière de contributions directes. Le montant des cotisations est alors versé à la caisse intéressée.

De plus, des amendes de 24 à 50 fr., et de 51 à 150 fr. en cas de récidive sont prévues pour les assujettis qui contreviendraient à ces dispositions.

Comme il en est pour les salariés, les allocations familiales doivent être versées aux allocataires, sauf dérogation admise par le ministre de l'Agriculture, au moins une fois

par trimestre, dans les trente jours suivant l'expiration de la période à laquelle ils s'appliquent.

Une double compensation des charges a été prévue, l'une sur le plan départemental entre les diverses caisses d'allocations familiales agréées, l'autre sur le plan national grâce à l'institution d'un fonds national agricole de sur-compensation, alimenté par des cotisations des Caisses départementales, qui versera des allocations aux Caisses agricoles d'allocations familiales dont les charges se révéleraient anormalement élevées en raison de l'importance des charges de famille de leurs allocataires.

Les charges étant trop considérables pour que les seules cotisations des assujettis puissent y faire face, l'Etat contribuera pour les deux tiers à ces charges et, de plus, un crédit budgétaire de 75 millions a été prévu pour compenser les exonérations que nous avons indiquées.

Si ce régime semble satisfaire dans ses grandes lignes les revendications paysannes, nous n'en connaissons pas encore les détails d'application, et cette application ne se fera pas avant janvier 1940. Aussi, sans présager de son succès, en laisserons-nous l'étude pour voir les théories et projets d'allocations familiales agricoles qui avaient été mis sur pied pendant son élaboration,

*TROISIÈME PARTIE*

---

**Théories et projets d'Allocations Familiales agricoles**



## CHAPITRE PREMIER

### CRITIQUES DU SYSTÈME D'ALLOCATIONS EN VIGUEUR

Au cours de l'étude de la législation actuellement applicable et de l'histoire du développement des Allocations Familiales, nous avons été amenés à différentes reprises à signaler les difficultés d'application rencontrées, difficultés d'ordre matériel tant que d'ordre moral.

La plupart de ces difficultés tiraient leur raison du fait qu'on avait voulu appliquer une loi faite pour le salariat industriel et commercial d'abord aux salariés de l'agriculture, entreprise difficile à cause du régime de vie et de travail très différent, et ensuite aux exploitants et artisans, application dont l'impossibilité est vite apparue et à laquelle il a fallu finalement renoncer.

L'accord semblait s'être fait unanime pour dénoncer l'impossibilité d'application à l'agriculture du régime des Allocations Familiales tel qu'il avait été conçu. En dehors des publications de toute nature et de toute provenance : journaux agricoles, bulletins des associations agricoles et des associations sociales, brochures des divers groupements et partis..., etc..., les débats parlementaires ont souligné cette unanimité.

Ainsi que l'a rappelé M. Néron, dans son interpellation au Sénat, le 8 février 1939 : « A la Chambre des Députés, « lors de la discussion du budget de 1938, 22 orateurs ont

« montré ce que pareil état de choses avait d'injuste et par conséquent d'intolérable ». Même ensemble au Sénat, pendant la discussion du budget comme lors des débats sur l'Agriculture. L'unanimité se faisait au-dessus des querelles de partis et des divergences politiques : droite et gauche, nationaux et communistes... condamnaient à l'envi le régime des Allocations Familiales Agricoles.

Même unanimité sur le fait qu'il était impossible de faire quelque chose pour les salariés agricoles, sans s'occuper en même temps des cultivateurs exploitants et artisans ruraux. Les deux questions sont liées à tel point que le plus souvent on estime qu'elles doivent recevoir une seule et même solution. Comme M. Renaud-Jean, député communiste, le déclarait à la Chambre, le 2 février 1937 : « La distinction entre salariés et non salariés n'est même plus admise en agriculture ».

« Etre paysan, ce n'est pas un métier, c'est un état », dit un poète (1). Dans un métier, il est loisible de séparer les employeurs des salariés, mais un état constitue un tout homogène dont il n'est pas possible de dissocier en classes les éléments. Il faut donc considérer l'Agriculture dans son ensemble si l'on veut faire œuvre juste et utile. Si la législation du Code de la Famille a maintenu la distinction en classes, elle a du moins prévu un taux unique d'allocations et une seule cotisation pour l'employeur et le salarié agricole.

L'unanimité qui condamnait la législation actuellement en vigueur se retrouvait sur la nécessité de faire quelque chose, et d'urgence, pour la famille rurale. Mais, si tous, aujourd'hui, revendiquent la paternité des mesures édic-

(1) C.-F. RAMUZ. *Questions*, Grasset, 1936.

tées par le Code de la Famille, l'accord ne semblait pas aussi complet avant la parution de ces décrets !

Dans quelle voie se lancer ? sur quelles bases construire ? Groupements, associations, partis se sont mis à l'étude, des projets de lois multiples ont été déposés, des théories, des systèmes ont été échafaudés ; nous ne saurions les analyser tous.

Tous les projets, d'ailleurs, avec des variantes, des démarquages de détail provenant des opinions ou des idées personnelles de leurs auteurs, procèdent de principes qu'on a parfois mélangés, mais que, pour la commodité de l'étude, on peut ramener à deux groupes, suivant qu'ils prônent le maintien ou l'abandon du principe professionnel à la base des allocations familiales.

Partant de l'un ou l'autre de ces principes, les projets se diversifient ensuite, surtout sur la question du financement de la réforme. Ces projets sont échelonnés de chaque côté, depuis la simple amélioration d'un système déjà existant : Encouragement National aux Familles Nombreuses d'un côté, Allocations Familiales de l'autre, jusqu'à l'application intégrale d'une théorie générale de gouvernement : Etatisme d'un côté, Corporatisme de l'autre.

## CHAPITRE II

### LES PROJETS D'ALLOCATIONS FAMILIALES NON PROFESSIONNELLES

Les systèmes qui partent du principe de l'abandon de l'idée professionnelle dans l'organisation des Allocations Familiales ont l'avantage de paraître simples à soutenir comme à appliquer.

L'aide à la famille n'est pas, disent les partisans de ces systèmes, une affaire qui intéresse la profession, mais c'est une question d'intérêt national, voire de défense nationale. C'est là un service d'Etat que les initiatives privées ne font que compliquer.

Donc, d'une part, plus de liaison avec le salaire ou le profit, qui sont la simple contre-valeur du travail effectué ou du service rendu, travail ou service ayant la même valeur économique qu'ils soient l'œuvre d'un célibataire ou d'un père de famille nombreuse. D'autre part, plus de mécanismes compliqués de Caisses de Compensation, de cotisation et d'allocation, c'est l'Etat qui versera par ses fonctionnaires des finances, supprimant ainsi tout un organisme coûteux, une somme égale pour tous les enfants, sans tenir compte de la profession des parents.

Sur ce thème, se greffent divers projets qui, suivant les préoccupations politiques ou sociales de leurs auteurs, restreignent plus ou moins le chiffre des bénéficiaires éventuels d'après le montant du revenu des chefs de famille.

L'aide à la famille prend ainsi, de plus en plus, un caractère d'assistance plutôt que d'encouragement à la natalité ou d'indemnité de vie chère.

Divergences encore sur la question du financement de l'institution. La Caisse Nationale qui aura la charge des Allocations Familiales sera alimentée suivant les auteurs soit par le renforcement de certains impôts sur le capital ou par des taxes nouvelles, sur les célibataires par exemple, soit, c'est la formule la plus souvent prônée, par le budget général. On fait remarquer que cette prise en charge par le budget a déjà été appliquée en Nouvelle-Zélande depuis 1926.

Ces systèmes sont, au dire de leurs partisans, à la fois simples et justes, puisqu'ils établissent l'égalité de tous les enfants. Mais dans le cas même où cette égalité est le mieux respectée, on peut objecter que ce n'est là qu'une égalité mathématique et que, dans une matière aussi vivante et variée que l'économie familiale, l'égalité mathématique n'est pas forcément la justice. Si l'on veut faire œuvre, utile, il faut s'attacher à construire quelque chose qui réponde aux besoins réels. Qui oserait soutenir que les besoins de tous sont les mêmes ?

Quant à la simplicité, c'est exact en ce qui concerne l'énoncé du système, mais la réalisation et surtout le financement ne sont pas aussi simples. Pour que le résultat cherché soit atteint, il faut, d'une part, que tous les enfants de la nation bénéficient des allocations et, d'autre part, que ces allocations soient suffisantes.

Si l'on veut aligner le montant des allocations familiales des diverses professions, il faut nécessairement que l'alignement se fasse sur le taux le plus favorable pour que

l'encouragement escompté soit senti. Voyons la charge qu'il en résulterait pour l'Etat.

Il est difficile avec le système actuel des allocations familiales proportionnelles au salaires mis en vigueur par le décret du 12 novembre 1938 de choisir un taux de base pour établir le calcul des sommes nécessaires à une semblable réforme. Toutefois, pour en connaître l'ordre de grandeur, on peut se baser, par exemple, sur le barème des allocations attribuées avant le décret aux fonctionnaires, en remarquant que ce barème qui, depuis, a été dépassé, l'était déjà à l'époque par le taux de certaines allocations industrielles.

Le barème des indemnités pour charges de famille des fonctionnaires était le suivant :

|           |           |                |
|-----------|-----------|----------------|
| 1 enfant  | . . . . . | 660 fr. par an |
| 2 enfants | . . . . . | 1.620 — —      |
| 3 —       | . . . . . | 3.600 — —      |
| 4 —       | . . . . . | 6.060 — —      |
| 5 —       | . . . . . | 8.520 — —      |

plus 2.460 francs par enfant pour les suivants.

Or, d'après la statistique générale de France, on compte :

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| Familles de 1 enfant . . . . .  | 2.249.363 |
| — 2 enfants . . . . .           | 1.155.096 |
| — 3 — . . . . .                 | 466.556   |
| — 4 — . . . . .                 | 183.389   |
| — 5 — . . . . .                 | 70.030    |
| — 6 — . . . . .                 | 34.552    |
| — 7 — . . . . .                 | 13.992    |
| — 8 et plus, moyenne 9. . . . . | 7.763     |

Les charges de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales s'établiraient donc ainsi :

|                               |     |               |
|-------------------------------|-----|---------------|
| Pour les familles de 1 enfant | . . | 1.481.279.580 |
| — — 2 enfants                 | . . | 1.481.255.520 |
| — — 3 —                       | . . | 1.679.601.600 |
| — — 4 —                       | . . | 1.111.438.340 |
| — — 5 —                       | . . | 664.815.600   |
| — — 6 —                       | . . | 379.380.960   |
| — — 7 —                       | . . | 188.043.580   |
| — — de plus de 8 enfants      |     | 14.337.680    |

---

c'est donc une somme totale de . . . . 7.390.152.800

qu'il aurait fallu consacrer, à l'époque où ce barème était en vigueur, aux Allocations Familiales. Mais ce calcul n'est qu'approché et avec le relèvement de taux dû au décret du 12 novembre 1938, on peut estimer à plus de 10 milliards la somme nécessaire chaque année pour allouer des allocations familiales égales à tous les Français. Dès 1937, M. Landry, dans un rapport consacré à la question (déposé le 2 juillet 1937, sous le n° 2756) estimait qu'il en coûterait plus de 9 milliards.

Sans doute convient-il de faire remarquer que dans ce chiffre sont comprises les indemnités pour charges de famille allouées aux fonctionnaires qui émargent déjà au budget, mais même en les défalquant, il reste à trouver un nombre respectable de milliards.

Si l'on considère que le budget général était pour 1939 de 66 milliards, c'est une augmentation de dépenses d'environ un sixième qu'il faudrait prévoir. Les différentes taxes suggérées ne pouvant produire que quelques millions au maximum, c'est une augmentation massive des impôts qui devrait être envisagée. Et, comme les impôts directs en sont rendus à un point de saturation et que, par un phénomène connu, de nouvelles aggravations de ces charges

risqueraient de faire diminuer le chiffre des recettes au lieu de le faire augmenter, il faudra encore relever les impôts indirects, impôts de consommation dont le poids retombe en grande partie sur les familles nombreuses: on tourne, par conséquent, dans un cercle vicieux.

La plupart des auteurs qui ont étudié la question familiale concluent à l'impossibilité de cette solution et comme le déclarait M. L. Harmel, au congrès des Allocations Familiales à Nancy : « Poser le problème de cette façon, c'est se résigner à ne le voir jamais se résoudre. »

Certains partisans du système, effrayés de la charge financière qu'il implique, ont voulu l'atténuer soit en réservant les allocations aux familles de plus de 2 et même 3 enfants, soit en réservant ce système à l'Agriculture, l'industrie, le commerce et les fonctionnaires étant déjà pourvus et, de plus, se recrutant en grande partie dans les familles rurales.

Ils renoncent par là même à l'un des caractères les plus séduisants du projet, la refonte complète et absolue de l'organisation des Allocations Familiales, refonte dont ils avaient tout d'abord proclamé la nécessité et l'urgence. Le projet n'est plus alors qu'un élargissement de l'Encouragement National aux Familles Nombreuses aux dépens des allocations familiales professionnelles.

L'argument qui consiste à dire que l'agriculture mérite qu'on aide particulièrement ses familles, puisque c'est là que se recrutent de façon incessante les industriels, les commerçants, les fonctionnaires et les ouvriers, dont la natalité est insuffisante pour répondre à l'extension sans cesse croissante des entreprises, a du poids. Qu'on en tienne compte pour une surcompensation interprofessionnelle, cela semble juste, mais il serait, tout de même, exagéré

de faire supporter au budget les allocations d'une seule classe sociale pendant que les autres devraient se suffire à elles-mêmes.

A ces critiques s'en ajoutent d'autres se fondant sur des considérations morales. Il est à craindre, dit-on, qu'en considérant l'enfant comme une richesse nationale, on ne se dirige vers une collectivisation de la famille. Sous le prétexte de contrôle de l'emploi des sommes versées, ne peut-on pas craindre une ingérence de l'Etat dans la Famille.

De plus, on peut considérer une pareille réforme comme une vaste œuvre d'assistance, alors qu'il semblerait plutôt nécessaire de rendre à la famille la possibilité économique de vivre. On a trop tendance à considérer « une naissance « comme un accident ouvrant droit à indemnité, a pu « déclarer M. de Nadaillac, au Congrès Agricole du Parti « Social Français. Non, la venue d'un enfant dans la famille « doit être un événement souhaité, normal », et, si l'assistance peut et doit être prévue pour certains cas, il serait bien préférable de porter tous les efforts à la rendre inutile en dotant la famille des possibilités de vivre par elle-même. C'est sur quoi s'appuient les partisans du maintien du principe professionnel dans les Allocations Familiales.

## CHAPITRE III

### LES PROJETS D'ALLOCATIONS FAMILIALES PROFESSIONNELLES

Après La Tour du Pin, les partisans des Allocations Familiales professionnelles proclament : « La Profession doit nourrir ».

Si la France subit une dénatalité, ce n'est pas tant par une sorte de décadence morale que parce que le travail n'est plus rémunéré de façon à permettre à la famille de vivre. Et, à l'appui de cette thèse, ils citent le cas des familles coloniales françaises qui, échappant à la médiocrité de moyens des familles de la métropole, sont nettement plus nombreuses.

Le Français, disent-ils, ne désire pas l'aumône, mais veut vivre dignement de son travail. Puisque les conditions économiques ont réduit la rémunération du travail au minimum vital du célibataire, il faut corriger cette anomalie par des moyens appropriés : sursalaire pour le salarié, surprofit pour le non-salarié, compléments en rapports avec les besoins de chacun.

Mais, en Agriculture, la division en classes ne peut se faire, tous les individus travaillant concurremment et solidairement de façon indivisible à une même production. C'est donc une majoration de la rémunération de ces produits qui doit financer les Allocations Familiales Agricoles indistinctement pour les salariés et non-salariés de l'Agric-

culture. Puisqu'une revalorisation globale des produits agricoles ne peut se faire sans entraîner une hausse des prix de la vie qui annulera les effets bienfaisants de l'opération, il faut recourir à un système de taxation à la vente des produits agricoles au profit des Allocations Familiales agricoles.

Le produit de ces taxes alimentera une Caisse Corporative Nationale qui répartira le surprofit ainsi réalisé par la profession entre les pères de famille agricoles qu'ils soient salariés, exploitants ou même artisans ruraux, par l'intermédiaires de Caisse régionales.

Pour la perception des taxes nécessaires, les uns proposent que l'encaissement se fasse par l'administration des Contributions Indirectes, en recettes hors-budget, les autres, poussant jusqu'au bout l'application de leurs théories corporatives d'organisation professionnelle, demandent que la perception soit faite par des agents de la profession.

Les premiers demandent tout simplement qu'on applique le système déjà usité pour le recouvrement des recettes des Chambres d'Agriculture, recettes consistant au centimes additionnels sur le principal de l'impôt sur la propriété foncière non bâtie. L'administration perçoit ces sommes hors budget et les reverse aux Chambres d'Agriculture intéressées moyennant un droit de perception de 5,75% (2,50 de frais d'assiette et 3,25% de frais de perception).

Les seconds, arguant que le pourcentage réclamé par l'Administration est trop élevé et que toute la réalisation du nouveau régime doit incomber à la profession, veulent faire assurer par celle-ci la perception. Ils fondent la légalité de cette méthode sur un précédent, la loi du 7 avril 1902 sur la marine marchande.

Cette loi pose dans son article 16, d'une façon très géné-

rale, le droit pour les ministres intéressés, d'établir à volonté, par décret, des taxes appelées « Péages » sur certains produits, dans le but de financer des travaux intéressant directement les personnes qui acquittent ces taxes.

Cette loi a permis que de nombreux décrets soient pris très aisément, qui ont fourni des sommes considérables pour les travaux des ports. Un exemple tout récent, le décret est en date du 8 décembre 1937, concerne le port d'Audierne et illustre ce qui vient d'être dit.

Ce décret précise qu'à l'expiration d'un délai de huit jours à partir de sa publication à l'*Officiel*, il sera perçu au port d'Audierne, au profit de la Chambre de Commerce de Quimper, une taxe de péage de 2% sur le produit de poisson débarqué dans ce port. Ce droit est dû, moitié par le marin vendeur et moitié par l'acheteur, à l'exception du poisson attribué à l'équipage.

Le recouvrement est assuré par l'administration des douanes qui nomme à cet effet un personnel auxiliaire assermenté, appelé « agent de perception comptable ». Cet agent est présenté par la Chambre de Commerce et rétribué par elle, au moyen de prélèvements sur le produit des taxes. Il reste sous les ordres et la responsabilité financière du directeur des douanes et effectue toutes les opérations de perception et de contrôle. Si le contrôle doit s'effectuer à domicile, le directeur des douanes peut faire procéder à toutes vérifications qu'il juge utiles et notamment dans les livres et écritures des redevables.

Les péages sont également perçus sur toutes les marchandises qui seront chargées ou déchargées dans ce même port.

Cette autonomie si appréciable de la marine marchande, ne pourrait-elle donc pas se transposer dans la profession

agricole organisée ? Il suffirait, dans la loi future, d'un article semblable à l'article 16 de la loi du 7 avril 1902, qui accorderait au Ministre de l'Agriculture le pouvoir d'instituer ultérieurement, par simple décret, des taxes sur les produits agricoles pour cet objectif professionnel bien délimité : les allocations familiales (rapport de M. Hamel au Congrès des Allocations Familiales de Nancy).

Il suffirait alors que, dans chaque département, la Chambre d'Agriculture joue le rôle de la Chambre de Commerce de l'exemple précédent et présente un « agent de perception comptable » rémunéré par elle, mais placé sous le contrôle de l'Administration des Contributions Indirectes. L'argent perçu, centralisé par la Caisse Nationale, serait répartie entre les Caisses régionales d'Allocations Familiales.

Les critiques n'ont pas manqué à ces projets. La principale, qui est aussi la plus souvent formulée, est que le coût de la réforme retombera sur l'Agriculture car, dit-on, si l'industriel et le commerçant peuvent incorporer les taxes qu'on leur impose dans le prix de revient de leurs marchandises et les faire ainsi payer au consommateur, le producteur agricole n'a pas cette faculté et supporte tout le poids de la taxation.

Cette double affirmation n'est peut-être pas absolument exacte. D'une part, le commerçant et l'industriel dont les produits sont, tout comme ceux de l'agriculteur et plus souvent encore, car les produits agricoles sont de première nécessité, soumis à la loi de l'offre et de la demande ne peuvent pas majorer le prix de leurs marchandises de tout le montant des taxes et doivent en supporter une partie. Il est généralement admis que les taxes jouent « à cheval » c'est-à-dire que le poids en est partagé entre l'acheteur et

le vendeur. Et, même si l'on admettait que l'agriculteur doit, au contraire de l'industriel et du commerçant, subir le prix de l'acheteur, il n'en reste pas moins que le cours d'un certain nombre de grands produits agricoles : blé, alcool, pommes... étant fixé légalement, il est possible de prélever la taxe affectant ces produits au-dessus du prix payé au producteur et non pas en dessous.

Prenons un exemple : le cours légal du blé pour la campagne 1938-1939 a été fixé à 204 francs le quintal. Sur cette somme était alors prélevée la taxe à la production dont la part du producteur se montait à 4 francs par quintal. Le cultivateur touchait donc, au maximum — car il était alors soumis à des retenus de l'Office du Blé pour résorption des excédents — 200 francs par quintal de blé. Si le système proposé pour les Allocations Familiales avait été en vigueur, la taxe nécessaire à son financement aurait été prélevée non pas en déduction des 200 fr. du cultivateur, mais en sus du prix payé par l'acheteur, marchand de grains ou coopérative qui aurait eu à acquitter les 204 fr. du prix du quintal, plus sa part de taxe à la production, plus encore la taxe des Allocations Familiales. Ce n'est donc pas l'agriculteur qui en supporterait la charge, ou du moins il n'en supporterait pas plus que les autres consommateurs.

Autre objection : à supposer que la taxe puisse venir en adduction et non en déduction de la juste rémunération du travail du cultivateur, cette majoration entraînera une hausse de la vie et une mévente des produits. A cela, on a répondu que le faible pourcentage de hausse consécutif à l'application de la taxe sur les produits agricoles ne sera en rien comparable à la hausse de plus de 50% que les augmentations de salaires et l'application des lois sociales ont

fait subir aux produits industrielles et commerciaux depuis 2 ans et que les produits agricoles, étant de première nécessité ne sauraient souffrir d'une mévente véritable.

On a critiqué aussi le système de perception par la profession. Tout d'abord, il est probable que, au contraire de ce qu'allèguent les auteurs du projet, le fonctionnement de ce système coûterait encore plus cher que la perception par l'administration des Contributions Indirectes, puisqu'il faudrait créer encore de nouveaux agents. Et surtout, c'est exposer les organisations agricoles, qui ont besoin pour remplir leur rôle de la confiante collaboration de tous les cultivateurs, à l'impopularité qui accompagnera forcément les opérations d'un contrôle nécessaire, mais qui sera jugé vexatoire.

Les critiques vont enfin au financement. Voyons ce qu'il en est. Il ne s'agit plus cette fois que d'allocations familiales agricoles. Quelle en sera la charge ?

Les différentes enquêtes qui ont été faites concluent toutes à un chiffre d'enfants susceptibles de bénéficier des allocations familiales agricoles d'environ 2.800.000 à 3.000.000. M. Gentet, dans son rapport au Congrès de Nancy en a établi ainsi le calcul :

« Le chiffre des exploitants et cultivateurs isolés représentant, d'après la Statistique Générale de la France, environ 27% de la population française et les salariés agricoles 9%, il suffit de porter ces proportions dans le calcul des familles françaises. Nous trouvons alors :

« Familles d'exploitants et isolés agricoles :

|                     |         |
|---------------------|---------|
| 1 enfant . . . . .  | 542.096 |
| 2 enfants . . . . . | 277.378 |
| 3 — . . . . .       | 112.639 |

|                                |        |
|--------------------------------|--------|
| 4 — . . . . .                  | 44.196 |
| 5 — . . . . .                  | 18.805 |
| 6 — . . . . .                  | 8.327  |
| 7 — . . . . .                  | 3.372  |
| 8 et plus, moyenne 9 . . . . . | 1.870  |

« Familles de salariés agricoles :

|                                |         |
|--------------------------------|---------|
| 1 enfant . . . . .             | 220.437 |
| 2 enfants . . . . .            | 113.199 |
| 3 — . . . . .                  | 45.722  |
| 4 — . . . . .                  | 17.972  |
| 5 — . . . . .                  | 7.646   |
| 6 — . . . . .                  | 3.386   |
| 7 — . . . . .                  | 1.371   |
| 8 et plus, moyenne 9 . . . . . | 760     |

« ce qui nous donne les chiffres de 1.795.974 enfants d'ex-  
« ploitants et isolés agricoles et 730.872 enfants de salarié  
« agricoles.

« A ces chiffres de 1926, il y a lieu d'apporter un correc-  
« tif : d'une part, accroissement du nombre des naissances  
« pendant les années d'après guerre (il semble que l'on  
« puisse ajouter aux chiffres ci-dessus un complément de  
« 10%) et d'autre part, pour les exploitants et isolés, nous  
« pensons devoir ajouter une majoration de 15%, car on  
« pense généralement que la natalité est supérieure chez les  
« exploitants agricoles par rapport aux autres catégories  
« professionnelles du pays. Nous obtenons donc pour les  
« exploitants et isolés un total de :

$$\begin{array}{r}
 1.795.974 \\
 448.993 \\
 \hline
 2.244.977
 \end{array}$$

« Pour les salariés agricoles, on peut conserver le chiffre « sans correction si l'on se rappelle que la plupart ne sont « pas mariés (22% seulement pour 90% chez les exploitants):

« Le nombre total des enfants « agricoles » de moins de « 16 ans serait donc de :

2.244.967

730.872

---

2.975.839

« chiffre très rapprochant et légèrement supérieur à celui « indiqué par M. Salleron, l'éminent délégué général de « l'Union Nationale des Syndicats Agricoles dans son « article du 1<sup>er</sup> décembre 1937, paru dans *Syndicats Paysans*.

M. Salleron donnait comme chiffres :

2.202.000 enfants de moins de 13 ans, et 2.828.000 enfants de moins de 16 ans.

M. Landry, rapporteur de la loi des Allocations Familiales à la Chambre, indique un chiffre sensiblement égal dans une étude publiée par l'Alliance Nationale contre la dépopulation (217, faubourg Saint-Honoré), où il note : 400.000 enfants de salariés agricoles et 2.400.000 enfants de cultivateurs exploitants, ce qui donne un total de 2.800.000 bénéficiaires éventuels, tandis que M. Chapsal, alors ministre de l'Agriculture, en donnait devant le Sénat le 11 mars 1936, le chiffre de 3.040.000.

Or, on peut estimer le coût moyen des allocations familiales à 1.000 fr. par enfant et par an. C'est ce que nous a déjà indiqué le calcul fait précédemment (cf. *supra*, page 79) qui, pour 7.457.182 enfants, nous donnait une dépense de 7.390.152.800 fr. Ce chiffre de 1.000 fr. est d'ailleurs aussi celui proposé par M. Landry dans son rapport déjà signalé.

C'est, par conséquent, approximativement une somme de 3 milliards qui est nécessaire annuellement pour le financement des allocations familiales agricoles.

M. Dugé de Bernonville (*La France Economique*) estime à 56 milliards environ la valeur en argent des produits agricoles français en une année, chiffre confirmé par les différentes études faites à ce sujet. Toutefois, ce chiffre, antérieur aux dernières dépréciations de la monnaie française demande une correction, et on peut estimer à environ 60 milliards de francs la valeur de la production agricole française.

C'est donc une taxe de 5% qui serait à prélever sur la vente des produits agricoles pour financer les Allocations Familiales Agricoles. Ce pourcentage serait même insuffisant, car une partie de la production échappe à la taxation soit qu'elle fasse l'objet d'échange, de consommation familiale ou qu'il y ait vente directe du producteur au consommateur.

Les objections posées à ce système de financement portent sur deux points : difficulté de perception et pourcentage trop élevé de la taxe.

La comptabilité agricole est à peu près inexistante et il sera impossible de déterminer l'assiette de la taxe qui est un véritable impôt sur le chiffre d'affaires. On peut reprendre à son sujet toutes les critiques dont a été l'objet cet impôt si impopulaire et si difficile à percevoir qu'on a dû le supprimer.

A cela, les auteurs du projet répondent qu'ils n'entendent pas faire percevoir la taxe directement chez le producteur. Ils font observer que les produits agricoles faisant l'objet d'une tractation sans intermédiaire entre le producteur et le consommateur et qui sont, en effet, difficilement con-

trôlables et imposables sont l'exception. La plupart ont un point de passage obligatoire chez le commerçant ou l'industriel transformateur, point de passage où il est possible de les contrôler et de percevoir la taxe. Des taxes existent déjà qui sont perçues à ce point de passage : droits de circulation pour le vin et l'alcool, taxe d'abatage pour la viande, etc..., la nouvelle taxe s'ajoutera aux anciennes sans en compliquer la perception.

Reste l'objection du taux trop élevé de la taxe, objection formulée par beaucoup de techniciens de l'agriculture qui déclarent impossible et dangereuse pour l'avenir même de l'agriculture française une telle imposition des produits agricoles déjà peu rémunérateurs et mal protégés de la concurrence étrangère.

Cette dernière remarque a amené un amendement du projet, amendement qui fournit une nouvelle source de recettes, tout en rétablissant l'équilibre des prix rompus au profit des produits agricoles étrangers.

« Le volume des importations de produits agricoles a  
« été à peu près constant au cours de ces dernières années :  
« pour l'année 1936, l'administration des douanes accuse  
« des denrées représentant 15 milliards 223 millions, ayant  
« payé 1 milliard 137 millions, soit 7,4% de la valeur des  
« produits.

« La même année, les produits industriels ont représenté une valeur totale de 8 milliards 907 millions, qui  
« ont payé 2 milliards 440 millions, soit 27,3% de leur  
« valeur.

« On aperçoit tout de suite la différence de traitement  
« entre le produit industriel qui est relativement protégé  
« et le produit agricole qui n'a qu'une faible barrière douanière à franchir.

« Il ne devrait y avoir aucun inconvénient à augmenter  
« de 50% le montant des droits de douane qui resterait  
« encore très inférieur à celui qui est appliqué aux produits  
« industriels. En 1937, pour un même tonnage de produits  
« agricoles, semblable à 1936, la valeur marchande était  
« de 22 milliards, soit augmentation de 66%.

« On nous objectera que si les taxes à l'importation sont  
« trop élevées, elles tariront cette source de revenus et  
« l'équilibre du système sera rompu ; mais, si le volume  
« des importations diminue, il y a tout lieu de penser que,  
« par voie de conséquence directe, la valeur des produits  
« français augmentera parallèlement et la perte qui sera  
« faite d'un côté se retrouvera largement sur le produit  
« indigène, ce qui serait une excellente chose.

« Si cette taxe n'avait déjà pour résultat que de freiner  
« l'importation, l'agriculture française n'aurait qu'à s'en  
« féliciter et à bénéficier de la sorte d'une certaine revalo-  
« risation de ses produits (Rapport précité de M. Hamel) ».

L'augmentation envisagée des droits de douane sur les  
produits agricoles donnerait donc environ 500 millions  
par an qui, venant en déduction de la somme à prélever sur  
les produits français, permettraient d'abaisser le taux de  
la taxe.

Malgré cette réduction de taux, le système de taxe sur  
les produits a de nombreux adversaires ; certains, partisans  
néanmoins du maintien du principe professionnel dans les  
Allocations Familiales, proposent d'établir à la place de ce  
système basé sur le surprofit familial un système de mu-  
tualité à l'intérieur de la profession.

Puisque, disent-ils, de toute façon, la charge des Allocations Familiales retombera sur le paysan, mieux vaut l'ac-

cepter franchement et sans chercher de systèmes compliqués dont les frais de perception aggraveront encore cette charge, en répartir équitablement le poids par un système de cotisations. Ils reviennent ainsi au procédé employé primitivement par les Caisses de la période de liberté et appliqué partiellement par le décret du 14 juin 1938 pour l'extension des Allocations Familiales aux cultivateurs exploitants et artisans ruraux.

Ils se réfèrent aussi à la législation belge. La Belgique est, en effet, le seul pays qui ait jusqu'ici organisé un système d'allocations familiales nettement distinctes du sursalaire familial, réservé comme il est logique aux seuls salariés, et qui ne soit pas non plus une simple aide de l'État aux familles nombreuses.

En Belgique, comme en France, on avait d'abord connu des essais d'allocations familiales d'initiative privée, puis une loi du 14 avril 1928 avait doté les fonctionnaires d'un sursalaire familial étendu aux salariés de toutes professions par la loi du 4 août 1930.

Pour les Allocations Familiales des employeurs, des travailleurs indépendants et des professions libérales, le législateur belge abandonne franchement le principe de majoration familial de la rémunération du travail. « La loi, dit « l'exposé des motifs, n'impose pas de charges nouvelles, « elle vise seulement à la répartition d'une charge existante..., les citoyens qui portent des charges particulièrement onéreuses doivent être aidés par les autres dans « la mesure nécessaire pour rendre ces charges supportables... l'État, détenteur du Pouvoir, et chargé d'assurer « la justice distributive, doit veiller à ce que ces aides « soient effectivement fournies... ».

Partant de ces données, la loi belge du 10 juin 1937 — appliquée seulement au début de 1939 — organise un système de mutualité entre les non-salariés : employeurs et travailleurs indépendants qui sont astreints à se grouper en Caisses mutuelles et à y verser des cotisations.

« Pour sauvegarder la liberté, les Caisses Mutuelles se forment au gré des intéressés et seront dirigées par eux. « On évitera ainsi l'ingérence de l'État et on réduira les « frais d'administration au minimum ». Cependant la loi prévoit la création d'une Caisse Nationale de Compensation qui rétablira l'équilibre entre les Caisses Mutuelles.

Ces Caisses sont alimentées par des cotisations dont le montant est proportionnel au revenu des cotisants, cotisations qui, à la parution de la loi, avaient été fixées de 36 et 370 francs belges (Le franc belge vaut environ 1 fr. 25 français). Ces cotisations, comme d'ailleurs les allocations, sont semestrielles.

L'arrêté royal du 22 décembre 1938, qui édicte l'application de la loi du 10 juin 1937, donne comme chiffre de cotisation semestrielle 135 francs, mais prévoit de nombreux cas de réduction : pour les assujettis dont le revenu est inférieur à 15.000 fr. par an, pour les membres du clergé catholique, pour les anciens employeurs, etc...

Les taux d'allocations avaient été prévus par la loi de :

|                              |
|------------------------------|
| 225 fr. par an pour 1 enfant |
| 585 — — — 2 enfants          |
| 2.253 — — — 4 —              |
| 5.157 — — — 6 —              |
| 8.061 — — — 8 —              |

Ils ont été réduits par l'arrêté d'application à :

90 fr. par semestre pour le 1<sup>er</sup> enfant

|         |                                            |                                 |
|---------|--------------------------------------------|---------------------------------|
| 150 fr. | par semestre pour le 2 <sup>e</sup> enfant |                                 |
| 300 —   | —                                          | 3 <sup>e</sup> —                |
| 510 —   | —                                          | 4 <sup>e</sup> —                |
| 720 —   | —                                          | 5 <sup>e</sup> et les suivants. |

La loi belge est avant tout une loi de classe. L'exposé des motifs dit expressément qu'elle est destinée à la classe moyenne pour empêcher la prolétarianisation de cette classe dont les membres pourraient être attirés par les avantages familiaux des salariés.

Le système de division en classes peut présenter des avantages en Belgique, créant des liens entre des éléments très divisés par ailleurs : Wallons et Flamands. En France au contraire, il serait préférable, surtout pour l'Agriculture, d'adopter la division par professions plutôt que la division par classes sociales.

Malgré cette objection, certains auteurs de projets d'Allocations Familiales ont proposé de s'inspirer directement de la loi belge pour la législation française. M. Landry, dans son rapport déposé à la Chambre le 2 juillet 1937, demande l'adoption d'un système identique, prévoyant une organisation d'ensemble des Allocations Familiales :

Extension de la loi de 1932 à tous les salariés :

Création d'un système de mutualité pour les employeurs et travailleurs indépendants ;

Subvention de l'État pour ceux qu'une nécessité (infirmités, veuves...) empêche de se livrer à une profession.

D'autres auteurs, et leurs projets se rattachent plus directement à notre sujet, ont proposé d'appliquer la mutualité non plus dans une classe, mais dans une profession : la profession agricole. Les Allocations Familiales seront versées aux enfants de tous les agriculteurs sans

distinction entre les salariés et les exploitant par des Caisses Mutuelles Agricoles. Ces Caisses seraient alimentées par des cotisations de tous les agriculteurs.

Mais ces cotisations, sur quelles bases les établir ? On a proposé de calculer la cotisation de chaque exploitation soit d'après la superficie cultivée, soit d'après le nombre des personnes qui y travaillent en y comprenant, cette fois, non plus seulement les salariés, mais les exploitants eux-mêmes.

L'une et l'autre de ces bases demanderait des corrections suivant la région et le genre de culture effectué. Mais ces corrections seraient encore insuffisantes pour rendre parfaitement juste un système trop rigide pour une agriculture aux multiples aspects comme l'agriculture française.

Un exemple personnel nous permet d'en faire la constatation. Nous exploitons en Anjou 2 fermes distantes d'environ 10 kilomètres. Dans les deux fermes, même culture principale : le blé, mêmes frais de culture, et pourtant dans l'une le rendement a été en 1938 de 25 quintaux à l'hectare tandis que dans l'autre il n'a été que de 11. Il conviendrait donc de faire une correction supplémentaire d'après la nature du sol.

Et malgré toutes ces corrections, des circonstances pourraient encore fausser le système. Si nous reprenons l'exemple précédent, nous constatons que, dans ces mêmes fermes, la gelée de décembre 1938 et la grêle de mai 1939, ont diminué de plus de moitié la récolte normale. Seule semble donc juste une cotisation basée sur la valeur des produits, seul élément qui reflète à la fois les variations du travail, du sol et de la chance.

On revient donc à la taxe sur les produits, avec l'aggravation, sur le système proposé d'abord, que cette fois la taxe, cotisation du cultivateur, doit jouer à l'intérieur du prix légal pour les produits dont le prix est fixé légalement, comme le blé.

Parmi les méthodes de cotisations préconisées, l'une des plus simples consistait à percevoir des centimes additionnels sur le principal de la contribution foncière non bâtie. L'examen de ce projet nous montre la difficulté même de la perception envisagée, puisque nous constatons que l'impôt auquel on voudrait se contenter d'ajouter des centimes additionnels rapporte, tous centimes additionnels déjà existants compris, à peine un milliard, dont 280 millions seulement à l'État, une fois défalquée la part des communes et des départements. Il faudrait donc quadrupler d'un seul coup cet impôt, ce qui paraît difficile, sinon impossible. En effet, le revenu cadastral est, d'après le Ministère des Finances, de 2 milliards 1/2 pour toute la France et il paraît inadmissible d'imposer un revenu à près du double de sa valeur nominale.

Sur le principe des allocations familiales professionnelles ont été échafaudés des quantités de projets, plus ou moins hybrides, qui cherchent à tourner la difficulté du financement par des expédients aussi variés que d'efficacité problématique. Pour diminuer la charge de la profession, comme d'autres l'avaient envisagé pour diminuer la charge de l'État, on a proposé différentes taxes : sur les célibataires, sur les produits de luxe, voire sur les abstentionnistes du vote..., etc... Toutes ces taxes adventives seraient d'une perception et d'un contrôle difficiles et le produit net n'en serait que quelques millions. Leur prise en considération ne ferait que compliquer le mécanisme et l'inci-

dence des Allocations Familiales sans diminuer notablement la charge principale.

Mais cette charge, qui devrait l'assumer : la Profession ou l'État ? L'attribution n'en serait d'ailleurs que nominale, car pratiquement le poids retombera sensiblement sur les mêmes épaules : le producteur verra ses impôts augmenter ou le prix de ses produits diminuer, et le consommateur paiera un prix majoré soit par un relèvement du tarif des impôts indirects, soit par le prélèvement d'une taxe spéciale.

Le coût de la réforme ne différerait guère, qu'elle soit réalisée de l'une ou de l'autre façon. Mais la question nous semble plus large et de portée plus générale. La solution en devrait être différente suivant l'ampleur qu'on donne aux Allocations Familiales.

Si les Allocations Familiales sont considérées comme la pièce essentielle de l'aide à la famille et que, par elles, on veuille solutionner les divers problèmes : nationaux, professionnels, sociaux... que pose l'existence même de la famille, c'est là, à n'en pas douter, une affaire d'État.

Cette solution semblait prévaloir lors des décrets-lois d'avril et juin 1939 qui supprimaient le cumul des Allocations Familiales et de l'Encouragement National aux Familles nombreuses. Les Allocations Familiales devenaient ainsi le seul soutien de la famille, œuvre qui nous paraît d'ordre essentiellement national et qui dépasse la profession, à qui cependant les mêmes décrets en laissaient le soin.

Mais, depuis lors, on a entrepris l'élaboration et la mise au point du Code de la Famille, en reconnaissant qu'un problème aussi complexe que celui de la famille ne saurait être solutionné par la seule attribution d'une allocation

si forte soit-elle, et dont le caractère, par ailleurs reconnu, de sursalaire ne pouvait convenir à tous les cas.

Si, alors, répondant aux préoccupations natalistes ou sociales par des mesures appropriées, on en revient pour s'y tenir à la définition : Allocation Familiale : majoration familiale de la rémunération du travail professionnel, c'est-à-dire sursalaire et surprofit attribués au salarié et au producteur pour compenser le fait que cette rémunération se trouve réduite, par les circonstances économiques, au minimum vital du célibataire, les Allocations Familiales devraient être l'affaire de la Profession. L'État ne devrait plus faire que veiller à l'application de la loi à l'équilibre des charges des diverses professions, équilibre réalisé pratiquement par une Caisse Nationale de surcompensation interprofessionnelle.

En fait, les Pouvoirs Publics ont adopté dans le Code de la Famille de juillet 1939 un système mixte, comportant :

Généralisation du sursalaire familial, rendu proportionnel au salaire moyen départemental, pour tous les salariés, à quelque profession qu'ils soient rattachés ;

Extension aux employeurs et travailleurs non salariés de l'industrie, du commerce et des professions libérales ;

Organisation d'un système de mutualité pour les employeurs et travailleurs indépendants de l'agriculture ;

La seule mesure d'ensemble étant la fixation de taux d'allocations identiques pour toutes les catégories, ce taux étant double, dans chaque département, suivant l'habitat dans les localités de plus ou moins de 2.000 habitants.

La gestion des Allocations Familiales est laissée aux Caisses de Compensation professionnelles, mais il s'agit là plutôt d'un sectionnement pratique que d'une fonction conférée à la profession.

Quant au financement de la réforme, il est encore imprécis. Si les Allocations Familiales des salariés doivent être couvertes par les cotisations des employeurs, par contre l'État, prend à sa charge les 2/3 du coût des allocations des cultivateurs exploitants et des travailleurs indépendants de toutes les professions. Les décrets-lois de juillet 1939 prévoient bien une surimposition du revenu des célibataires et ménages sans enfants et une surtaxe sur certains alcools, mais ces ressources ne sauraient suffire à compenser les nouvelles dépenses, surtout que de forts dégrèvements des droits de succession en ligne directe sont prévus en même temps. Il faudra donc, si de nouveaux moyens ne sont pas affectés au financement des Allocations Familiales par les décrets d'application, que tous les impôts subissent une nouvelle augmentation de ce chef.

## CONCLUSION

La loi des Allocations Familiales Agricoles telle qu'elle avait été édictée, sinon appliquée, car « l'extension aux exploitants » a été sans cesse retardée, avait été déclarée insuffisante et inique de toutes parts, mais aucun contre-projet ne lui avait été jugé unanimement préférable.

Il en serait ainsi, croyons-nous, tant que cette réforme serait considérée seule. Elle ne peut pas, par elle-même, répondre aux préoccupations multiples et parfois contradictoires qu'on voulait qu'elle solutionne. Nous sommes donc partisan de réduire les Allocations Familiales au simple rôle de majoration familiale de la rémunération du travail professionnel.

L'encouragement à la natalité, la pérennité de la famille, cellule essentielle de la nation, et la sauvegarde de ses intérêts seront mieux servis par des mesures appropriées comme celles qui composent le Code de la Famille et quelques autres qu'il serait souhaitable d'y adjoindre. Leur étude sort du cadre de ce travail et nous nous contenterons d'en énumérer quelques-unes :

Politique du logement familial.

Mesures d'ordre médical : répression de l'avortement, consultations gratuites des mères et des nourrissons... voire certificat de nuptialité obligatoire, etc...

Développement d'organismes sociaux : dispensaires, cours de puériculture..., etc... obtenu notamment par

l'extension du nombre des assistantes sociales, tant urbaines que rurales.

Politique du sport : à l'école, au régiment, au village...

Vote familial.

Unification des avantages divers : réduction sur le prix des transports (mise en péril par la coordination du rail et de la route)...

Dégrèvements fiscaux : abattement à la base, exonération de certaines taxes (actuellement la taxe d'armement est prélevée sur les frais de maternité).

Refonte du Code civil pour les articles sur les successions : constitution du bien de famille..., etc..., etc...

Toutes réformes liées et équilibrées en un Code de Famille.

Sur le seul plan professionnel, une politique familiale cohérente doit même compléter les Allocations Familiales par des mesures appropriées au régime de vie et de travail de chaque profession. Il faut que l'aide sociale corresponde à la charge familiale. Or, celle-ci est très différente suivant les cas.

« Dans le monde ouvrier et le monde paysan, les charges  
« de famille pèsent d'une façon totalement différente. Dans  
« un ménage ouvrier sans enfants, les deux époux travaillent chacun de leur côté, totalisant leurs salaires,  
« sont à leur aise, la première naissance arrête le travail  
« de la femme, supprime son gain, coûte ainsi au ménage  
« plus que n'importe quelle allocation. C'est le premier  
« enfant qui coûte le plus cher.

« A la culture, les conditions de vie sont totalement  
« différentes, le travail de la femme est plus contenu et  
« plus astreignant qu'à l'usine ; mais, il se fait dans le  
« domaine restreint de la cour et de la maison et s'accom-

« mode parfaitement du soin des enfants — au moins  
« quand ils sont peu nombreux — le premier est une charge  
« modérée, acceptée et souhaitée par tous les ménages de  
« cultivateurs, c'est la famille de 3 et 4 enfants qu'il faut  
« le mieux aider et encourager » (M. de Nadaillac, *Les  
Allocations Familiales Agricoles*).

Différence encore quant à la nature du besoin, l'aide la plus efficace pour le jeune ménage ouvrier sera celle qui consistera à lui donner une somme périodique qui comblera l'insuffisance de son salaire et permettra ainsi à sa famille de vivre. Sa plus grosse dépense sera d'ordre alimentaire donc sans cesse renouvelée et c'est l'allocation donnée sous forme de rente qui lui sera le plus utile.

Le jeune ménage paysan, lui, serait mieux secouru par une allocation donnée en capital, car c'est de capitaux qu'il aura un besoin urgent. Sa ferme assurera à peu près la subsistance de sa famille, s'il n'est pas obligé de faire argent de tous ses produits pour payer de coûteuses annuités de l'emprunt qu'il a dû contracter pour s'établir.

Pour répondre à ces besoins différents, et c'est ce qui a été fait dans les décrets-lois de juillet 1939, il faut compléter les Allocations Familiales par les Allocations de la Femme au Foyer, pour le ménage ouvrier et le prêt au mariage pour le ménage paysan.

Certains auteurs, frappés de la situation que nous avons indiquée, avaient proposé d'aller plus loin et de verser toutes les Allocations Familiales agricoles en capital. A cela, double difficulté financière, d'abord pour trouver les sommes énormes qui auraient été nécessaires au démarrage de la loi, puis pour récupérer les sommes versées qui n'auraient plus de raison d'être en cas de disparition des enfants. De plus, si la ferme fournit à peu près la subsistance alimen-

taire, il reste encore à vêtir, à soigner et à instruire les enfants, toutes choses plus onéreuses à la campagne qu'à la ville. Là encore, l'allocation-rente sera d'un grand secours pour équilibrer le budget familial.

Signalons, toutefois, une disposition très judicieuse du récent Code de la Famille qui permet aux *« chefs de familles dont les enfants ouvrent droit à l'attribution d'allocations familiales, sous la réserve de justifier leur demande par les besoins exclusifs de l'enfant, de recevoir, pour la première année d'existence de l'enfant bénéficiaire et en remplacement des allocations trimestrielles, une somme capitalisant les dites allocations, compte tenu des tables de mortalité »* (art. 15):

Nous croyons donc qu'il est préférable de maintenir en général pour l'agriculture l'allocation-rente et de satisfaire le besoin de capitaux du jeune ménage paysan par l'institution du prêt au mariage. Sans entrer dans le détail de cette institution qui fonctionne déjà de façon satisfaisante dans plusieurs pays, notamment l'Allemagne et l'Italie, indiquons qu'elle donne au jeune ménage qui s'établit et prend l'engagement de rester un certain temps à la terre, la possibilité de contracter un emprunt à taux réduit et dont les annuités lui seront diminuées, voire annulées au fur et à mesure de la naissance d'enfants.

Les allocations familiales ainsi complétées seront gérées par des Caisses Professionnelles Régionales. Il est regrettable que les derniers décrets-lois n'aient pas donné une fonction plus étendue à ces Caisses qui, particulièrement les Caisses Agricoles, devront toujours attendre les subventions promises par l'État pour fonctionner. Il aurait été préférable, croyons-nous, d'adopter un système plus complet, laissant davantage d'autonomie à la profession qui aurait pu alimenter elle-même les Caisses, d'une part par

les cotisations des employeurs représentant le sursalaire familial des salariés et d'autre part par une taxe sur les produits agricoles représentant le surprofit familial des non-salariés.

Cette taxe, perçue par l'Administration des Contributions Indirectes, en recettes hors budget, serait réservée aux Caisses d'Allocations Familiales Agricoles. Le taux pourrait en être réduit par l'appoint des sommes provenant d'une augmentation sensible\* des droits de douane à l'entrée des produits agricoles d'origine étrangère et coloniale, ces derniers pouvant cependant bénéficier d'un tarif préférentiel.

L'équilibre des charges entre les professions pourrait être réalisé pratiquement par l'intermédiaire d'une Caisse Nationale de Surcompensation Interprofessionnelle. Dans cette surcompensation, l'agriculture pourrait d'ailleurs prétendre être créditrice en raison de ce qu'elle élève une bonne proportion d'enfants qui émigreront par la suite dans les autres professions.

Malgré ces différents apports : cotisations des employeurs agricoles, droits de douanes sur les importations de produits agricoles et bénéfice de la surcompensation interprofessionnelle, la taxe sur les produits agricoles resterait assez lourde, mais outre que les agriculteurs en seraient les premiers bénéficiaires, il est impossible d'éviter ce nouveau sacrifice. La nouvelle législation du Code de la Famille dont on promet l'entrée en vigueur en 1940, va entraîner vraisemblablement une augmentation générale des impôts qui sera d'ailleurs un sacrifice aussi dur.

Les Français consentent, en ce moment même, de lourds impôts pour mettre la Patrie en état de défendre sa liberté. Plus que sa liberté, c'est son existence même qui exige que

l'on fasse tout ce qu'il est possible de faire pour arrêter un danger non plus probable, mais malheureusement certain : la dénatalité. Les Allocations Familiales Professionnelles, réalisées d'une façon ou d'une autre, sont l'un des principaux moyens de combattre ce fléau ; les Français ne peuvent pas refuser d'en assumer la charge. Le devoir de justice sociale se double ici d'un devoir de défense nationale.

FIN

## BIBLIOGRAPHIE

- BONVOISIN et MAGNAN. — *Allocations Familiales et Caisses de Compensation*. Sirey, Paris, 1930.
- DELOS. — *Les Question des Allocations Familiales à l'Agriculture*. Revue Economique Internationale, 1930.
- DESLANDRES. — *La Profession organisée en face de la famille ouvrière*. Semaine Sociale de Caen, 1930.
- FRANÇOIS-SAINT-MAUR. — *La Profession et la loi. Un essai de coopération*, Etudes 1934.
- JAVAL. — « L'Etat tuteur ; Les Allocations Familiales ». *Revue de Paris*, mars 1937.
- OUALID. — « La Législation Sociale ». *Revue d'Economie Politique*, juin 1938.
- PICARD (Roger). — *Le Salaire et ses compléments*. Sirey, 1927.
- PINTE. — *Les Allocations Familiales*. Thèse, Lille, 1935.
- HELLEU. — *Les Caisses de compensation d'allocations familiales*. Thèse, Paris, 1937.
- MAZAS. — *Fondement de l'obligation des allocations familiales*. Thèse, Paris, 1936.
- LEROY-BEAULIEU. — *Traité pratique et théorique d'Economie Politique*, 1910.
- SEVELINGE (J.-B. de). — *Les Allocations Familiales en Agriculture*. Thèse, Paris, 1928.
- RHEIN. — *La Loi des Allocations Familiales du 11 mars 1932*. Thèse, Paris, 1932.
- SALLERON. — « L'Agriculture et les Allocations Familiales ». *Revue Politique et Parlementaire*. Avril, 1938.
- SALLERON. — *Un régime corporatif pour l'Agriculture. Etudes Corporatives*. Dunod, 1937.
- THEVOT. — *Les Indemnités pour charge de famille aux fonctionnaires en France et à l'étranger*. Thèse, Paris, 1929.
- VERHNES. — *Les Allocations Familiales dans les Professions Industrielles et Commerciales*. Thèse, Aix, 1938.
- RAMUZ. — *Question*. Grasset, 1932.

VIDECOQ. — *Les Aspects permanents de la crise du logement dans la région parisienne*. Les Editions Internationales, 1933.

Publications de la Fédération Nationale des Caisses Agricoles d'Allocations Familiales, 31, rue Guyot, Paris (17<sup>e</sup>)

*Manuel Pratique des Allocations Familiales en Agriculture*.

Compte rendu des Journées Agricoles des XVII<sup>e</sup>, XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> Congrès des Allocations Familiales.

*Annuaire Permanent du Comité Central des Allocations Familiales*.

*Bulletin de la Statistique Générale de France*.

*Journal Officiel*. Débats Parlementaires. Lois et décrets.

*Bulletin du Ministère du Travail*.

*Bulletin de Renseignements du Ministère de l'Agriculture*.

*Bulletin International du Travail*.

*Revue du Comité Permanent des Président des Chambre d'Agriculture*, 11, rue Scribe, Paris (9<sup>e</sup>).

Publications de l'Alliance Nationale contre la dépopulation.

## TABLE DES MATIÈRES

### PREMIÈRE PARTIE

#### *Les Allocations Familiales des salariés agricoles.*

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I. — Historique. . . . .               | 6  |
| I. Avant la loi de 1932. . . . .                | 6  |
| II. Période légale. . . . .                     | 12 |
| CHAPITRE II. — La loi de 1932. . . . .          | 15 |
| I. Domaine de la loi. . . . .                   | 17 |
| II. Organes de contrôle. . . . .                | 24 |
| III. Organes d'application . . . . .            | 26 |
| IV. Organes consultatifs. . . . .               | 33 |
| V. Organes de décision . . . . .                | 38 |
| CHAPITRE III. — L'allocation familiale. . . . . | 41 |
| I. Dispositions légales . . . . .               | 41 |
| II. Définition de l'allocation. . . . .         | 45 |

### DEUXIÈME PARTIE

#### *Les Allocations Familiales des Agriculteurs non salariés*

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I — Historique . . . . .                   | 54 |
| CHAPITRE II. — Le régime légal avant 1940 . . . . . | 58 |
| CHAPITRE III. — Le Code de la Famille. . . . .      | 67 |

### TROISIÈME PARTIE

#### *Théories et projets d'allocations familiales agricoles*

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I. — Critique du système d'allocations familiales en vigueur. . . . .    | 73  |
| CHAPITRE II. — Les projets d'allocations familiales non professionnelles. . . . . | 75  |
| CHAPITRE III. — Les projets d'allocations familiales professionnelles. . . . .    | 81  |
| CONCLUSION . . . . .                                                              | 101 |
| BIBLIOGRAPHIE . . . . .                                                           | 107 |



